

Economic Community of West African States (ECOWAS): regionale Integration und Kooperation in Afrika südlich der Sahara, Teil II

Mair, Stefan

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Mair, S. (2001). *Economic Community of West African States (ECOWAS): regionale Integration und Kooperation in Afrika südlich der Sahara, Teil II*. (SWP-Studie, S 15). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-255733>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Stefan Mair

Economic Community of West African States (ECOWAS)

Regionale Integration und Kooperation
in Afrika südlich der Sahara, Teil II

**Nachweis in öffentlich
zugänglichen Datenbanken
nicht gestattet.**

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in
Auszügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
der SWP gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2001

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

Gestaltungskonzept
Gorbach Büro für Gestaltung
und Realisierung
Buchendorf

Inhalt

Problemstellung und Empfehlungen 5

Ziele und Struktur der ECOWAS 7

Vorgeschichte 7

Kontext der Wiederbelebung 8

Grundsätzliche Ziele und Prinzipien 11

Struktur und Organe 14

Finanzen 24

Chancen regionaler Integration und Kooperation in Westafrika 27

Wirtschaftliche Kooperation und gemeinsamer Markt 27

Ausgangsbedingungen 27

Zielsetzungen der ECOWAS und deren Umsetzung 34

Umsetzung, Interessen und Positionen der Mitgliedsländer 40

Politische Zusammenarbeit und politische Föderation 47

Ausgangsbedingungen 47

Zielsetzungen und Umsetzungsstrategie 49

Umsetzung, Interessen und Positionen der Mitgliedsländer 52

Sektorale Kooperation 57

Ausgangsbedingungen 57

Zielsetzungen und Umsetzungsstrategie 61

Umsetzung, Interessen und Positionen der Mitgliedsländer 62

Erweiterung 63

Verhältnis zu anderen Regionalorganisationen 64

UEMOA und Mano River Union 64

Kompatibilität 64

Prioritätensetzung der Mitgliedsländer 65

Post-Lomé 66

Schlußfolgerungen und Empfehlungen 69

Schwächen und Stärken 69

Zielkompatibilität 72

Ziele und Interessen der Mitgliedsländer 74

Fortentwicklung der ECOWAS 77

Kompatibilität mit anderen Regionalorganisationen 78

Post-Lomé und REPA 78

Empfehlungen 78

Abkürzungen 83

**Economic Community of West African States (ECOWAS).
Regionale Integration und Kooperation in Afrika südlich
der Sahara, Teil II**

Die Förderung regionaler Kooperation und Integration in Afrika südlich der Sahara gehört zu den vorrangigen Zielen deutscher Afrikapolitik. In seinen Leitlinien für die Entwicklungszusammenarbeit mit Afrika südlich der Sahara und in seinem Strategiepapier für die Politik gegenüber dem südlichen Afrika betonen das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) bzw. das Auswärtige Amt die große Bedeutung dieses Förderansatzes. Der Cotonou-Vertrag zwischen EU und den Ländern Afrikas, der Karibik und der Pazifik (AKP) räumt Regionalorganisationen einen hohen Stellenwert ein. Parallel hierzu haben afrikanische Regionalverbände ihre Integrationsbemühungen verstärkt.

Beide Entwicklungen waren Anlaß für die Durchführung eines Forschungsprojekts »Regionale Integration und Kooperation in Afrika südlich der Sahara«, das vom BMZ finanziell unterstützt wurde. In drei Fallstudien – East African Community (EAC), Economic Community of West African States (ECOWAS), Southern Africa Development Community (SADC) – wurden folgende Punkte analysiert: Schwächen und Stärken der jeweiligen Regionalorganisation; Kompatibilität ihrer Ziele mit jenen der Bundesregierung bei der Förderung regionaler Kooperation und Integration; Ziele und Interessen der jeweils zentralen Mitgliedsländer in bezug auf regionale Kooperation und Integration; Vorstellungen zur Fortentwicklung der Organisationen in den zentralen Mitgliedsländern und auf der Führungsebene der Sekretariate; Kompatibilität und Konkurrenz der einzelnen Regionalorganisationen; Rückwirkungen des Cotonou-Vertrages; Empfehlungen für die Förderung der jeweiligen Regionalorganisationen.

Fragestellung

Empirische Grundlage der Fallstudien sind Gespräche und Recherchen im Rahmen von zwei- bis dreiwöchigen Feldaufenthalten in den Sekretariaten der Regionalorganisationen und in den Hauptstädten ihrer wichtigsten Mitgliedsländer. Die Ergebnisse der Feldstudien werden jeweils in einer Teilstudie präsentiert. Sie werden abschließend in einer Synopse zusammengefaßt und dabei durch grundsätzlichere Ausführungen zu Ratio und Erfolgsbedingungen regionaler Integration und Kooperation in Ländern des Südens ergänzt.

Auswahl der Fallstudien

Die vorliegende Teilstudie beschäftigt sich mit der ECOWAS. 1975 in Lagos gegründet, führte sie lange Zeit ein Schattendasein. In den 90er Jahren erlebte sie eine spürbare Dynamisierung. Im überarbeiteten Gründungsvertrag von 1993 wird das Ziel bekräftigt, eine westafrikanische Wirtschaftsunion zu bilden und in ausgewählten Politikfeldern zu kooperieren. Der ECOWAS-Vertrag formuliert keine politischen Integrationsziele, betont jedoch politische Grundsätze im Prinzipienkatalog. Nimmt

Die ECOWAS und ihre
Förderungswürdigkeit

Verbesserung der
Integrationsbedingungen

man die allgemeinen Ziele der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zum Ausgangspunkt, läßt sich eine gewisse Förderungswürdigkeit der ECOWAS ableiten. Das Hauptinteresse der internationalen Gebergemeinschaft und des BMZ dürfte vor allem auf den möglichen Beitrag der ECOWAS zur Lösung der Konflikte in Westafrika und zur politischen Stabilisierung der Region gerichtet sein.

Eine Förderung von außen muß an der Beseitigung von Integrationshemmnissen und der Verstärkung von Integrationskatalysatoren ansetzen. Die entscheidenden politischen Integrationshemmnisse sind der Graben zwischen anglophonen und frankophonen Staaten der Region, der regionale Vormachtanspruch Nigerias und der Widerstand Côte d'Ivoires dagegen. Externe Akteure können in diesem schwierigen politischen Gefüge an drei Stellen ansetzen. Erstens ist innerhalb der EU eine kritische Auseinandersetzung mit Frankreich über seine Politik gegenüber Westafrika dringend erforderlich. Zweitens ist eine Intensivierung des Dialogs mit Nigeria und Côte d'Ivoire über regionalpolitische Ziele und Strategien notwendig. Ein entscheidendes Integrationshemmnis in anderen Regionalverbänden hat in der ECOWAS noch keine große Sprengkraft entwickelt: die Frage der Kompensation jener Volkswirtschaften, die bei Errichtung einer Freihandelszone kurzfristig zusätzliche Kosten tragen müssen. Dennoch sollte sich das Augenmerk auf die Unterstützung von Ausgleichsmaßnahmen richten – weniger in Form direkter finanzieller Hilfe als vielmehr durch die Bereitstellung von Expertise für die Errichtung eines funktionierenden Finanzierungssystems. Darüber hinaus ist ein Beitrag zur Entwicklung effizienter und fairer Steuersysteme in den westafrikanischen Staaten unabdingbar.

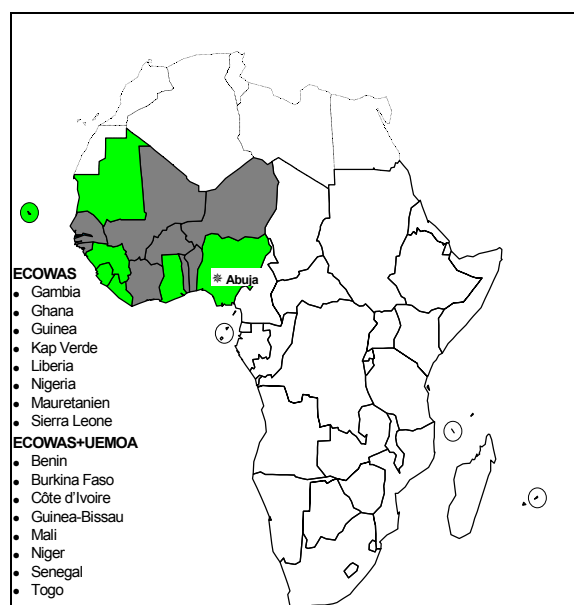
Förderung der ECOWAS

Defizite bei der Kompetenzverteilung zwischen den ECOWAS-Organen und bei der Zielformulierung sollten durch bevorzugte Förderung bestimmter Organe und Konzentration der Fördermittel auf spezifische Arbeitsbereiche bekämpft werden. Drei ECOWAS-Institutionen bedürfen der Stärkung: das ECOWAS-Sekretariat, der regionale Gerichtshof sowie das Regionalparlament. Sie sind potentielle Motoren der Integration sowie ein mögliches Korrektiv zu der Allmacht der Gipfeltreffen und dem dort herrschenden Voluntarismus. In der Sektorkooperation verdient die ECOWAS beim Ausbau der physischen Infrastruktur selektive materielle Unterstützung. Darüber hinaus sollte das BMZ versuchen, seinen allgemeinen entwicklungspolitischen Zielen mehr Geltung zu verschaffen, insbesondere der Armutsbekämpfung und der Schaffung menschenwürdiger Lebensumstände sowie der Förderung des ökologischen Gleichgewichts und der Bewahrung natürlicher Lebensgrundlagen. Die innerhalb der ECOWAS ausgeprägten Ansätze zu politischer Kooperation sind förderungswürdig. Dies gilt insbesondere für den Konfliktbewältigungsmechanismus. Vordringlich ist in diesem Bereich die Entwicklung von Mechanismen für den intraregionalen Interessenausgleich. Parlamente, Interessenverbände, Nichtregierungsorganisationen, Medien und die Wissenschaft bedürfen der Unterstützung, um außen- und sicherheitspolitische Expertise zu entwickeln und im Integrationsprozeß geltend zu machen.

Ziele und Struktur der ECOWAS

Die ECOWAS ist eine der ältesten Regionalorganisationen Westafrikas. Sie wurde auf gemeinsame Initiative Nigerias und Togos hin 1975 in Lagos gegründet. Dennoch wäre es nicht fair und angemessen, die Erfolge und Defizite der ECOWAS an dem Zeitrahmen von 25 Jahren zu messen. Über eine lange Phase hinweg – von der Gründung bis Ende der 80er Jahre – führte die ECOWAS ein Schattendasein. Sie war kaum mehr als ein Forum für regelmäßige Treffen der Staatschefs der Region, das über ein Sekretariat in Lagos verfügte. Mit den veränderten politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu Beginn des vergangenen Jahrzehnts und mit den innenpolitischen Veränderungen in den Mitgliedsländern zum gleichen Zeitpunkt hat die Regionalorganisation eine gewisse Dynamisierung erfahren, die sich in der Unterzeichnung eines überarbeiteten Gründungsvertrags 1993 in Abuja niederschlug. Die Intervention der ECOWAS-Monitoring Group (ECOMOG) in Liberia 1990 und 1997 in Sierra Leone stellt einen weiteren wichtigen Einschnitt dar. Das dritte wichtige Ereignis für die regionale Integration Westafrikas im Rahmen der ECOWAS liegt nur wenige Monate zurück: die Zustimmung des ECOWAS-Gipfels, unterschiedliche Geschwindigkeiten und variable Geometrie bei der Vertiefung der Integration zuzulassen. Das bedeutet nichts anderes, als daß eine Gruppe von Mitgliedsstaaten auf freiwilliger Basis Integrationsanstrengungen vorantreiben kann, ohne auf die Zögerlichen warten zu müssen.

25 Jahre ECOWAS



Vorgeschichte

Die ECOWAS wurde zu einem Zeitpunkt gegründet, als emanzipatorische Forderungen der Entwicklungsländer die Nord-Süd-Beziehungen prägten und Rufe nach einer Neuen Weltwirtschaftsordnung in den Entwicklungs- und Industrieländern kräftige Unterstützung fanden. Die Hauptinitiatoren der Gründung, die Staatspräsidenten Togos und Nigerias, Gnassingbe Eyadema und Yakubu Gowon – beide durch Militärputsche an die Macht gekommen –, sahen in der ECOWAS ein Instrument, diesen Forderungen insbesondere gegenüber Europa mehr Durchschlagskraft zu verleihen. Die Gründung der ECOWAS ist auch im Kontext der zu jenem Zeitpunkt beginnenden Verhandlungen zum Lomé-I-Vertrag zu sehen. Das in der ECOWAS vereinte Gewicht der westafrikanischen Staaten sollte deren Verhandlungsposition gegenüber der EWG stärken.

Internationaler Kontext
der Gründung

Die Initiatoren: Nigeria...

Die beiden Initiatoren wurden aber auch von weiteren, weniger altruistischen Motiven bewegt. Nigeria sah sich nach Beginn des Ölbooms Anfang der 70er Jahre eindeutig in der Rolle der regionalen Führungsmacht – ein Anspruch, der damals noch nicht durch den späteren wirtschaftlichen Niedergang des Landes und der internationalen Delegitimation von Militärdiktaturen getrübt war. Das Haupthemmnis für die praktische Umsetzung dieses Anspruchs bestand in der regionalen Dominanz Frankreichs, das die frankophonen Länder Westafrikas nicht nur durch die Währungsunion der Franc-Zone an sich gebunden, sondern auch in Senegal, Côte d'Ivoire und Togo Truppen stationiert hatte. Mittels einer engen politischen Allianz mit Senegal und vor allem mit Côte d'Ivoire kontrollierte Frankreich fast das ganze frankophone Westafrika. Nigeria sah in einer die frankophonen Staaten umspannenden westafrikanischen Regionalorganisation einen geeigneten Rahmen, seinen regionalen Führungsanspruch zu institutionalisieren und den Einfluß Frankreichs zurückzudrängen.

...und Togo

Dieses Interesse Nigerias traf sich mit dem Bedürfnis Togos, sich an einen starken Partner der Region anzulehnen. Mitte der 70er Jahre war das Verhältnis Togos zu seinen drei Nachbarstaaten Benin, Ghana und Burkina Faso gespannt. Von seiten Frankreichs war keine Parteinahme zugunsten Togos zu erwarten, da zwei dieser Nachbarstaaten ebenfalls Bestandteil der Frankophonie waren. Togo versuchte, sich gegenüber seinen Nachbarn Freiräume und gegenüber Frankreich zusätzliches strategisches Gewicht durch eine Annäherung an Nigeria zu verschaffen.

Integrationsdynamik

Dem Vorstoß Togos und Nigerias konnten sich die anderen zur Mitgliedschaft eingeladenen Staaten schwerlich entziehen, zumal regionale Integration schon Mitte der 70er Jahre als Zwischenstufe zur Schaffung einer afrikanischen Union Konjunktur hatte. Die Zustimmung zur Gründung der ECOWAS dürfte vor allem den frankophonen Führungsmächten um so leichter gefallen sein, als sich die Zielsetzung des ursprünglichen Gründungsvertrags ausschließlich auf wirtschaftliche Integration bezog. Die Aussicht, über eine Wirtschaftsgemeinschaft am nigerianischen Ölreichtum teilhaben zu können und Zugang zur schnellen Expansion versprechenden nigerianischen Markt zu erhalten, besaß einige Attraktivität.

Kontext der Wiederbelebung

Integrationshemmnisse

Die anfängliche Dynamik war schnell verflogen. Nur wenige Jahre nach der Gründung der ECOWAS wurde deutlich, daß der Wille, aber auch die Fähigkeit, die ehrgeizigen Integrationsziele umzusetzen, völlig unzureichend waren. Hierfür sind folgende Gründe maßgeblich:

Kluft zwischen
Anglophonen und
Frankophonen

Die tiefe Kluft zwischen den frankophonen und anglophonen Staaten der Region: Sie äußert sich nicht nur in sprachlich begründeten Verständigungsschwierigkeiten, sondern auch in unterschiedlichen politischen Traditionen und kognitiven Dissonanzen. Frankophoner Etatismus und Zentralismus waren für Fortschritte in der regionalen Integration Westafrikas ein mindestens ebenso starkes Hemmnis wie Anarchie und Partikularismus in Nigeria.

Konkurrierende Hegemonialansprüche: Frankreich war nicht bereit, Nigerias Anspruch auf eine regionale Führungsrolle anzuerkennen. Die Vormachtstellung im frankophonen Westafrika war bis in die 90er Jahre hinein Frankreichs wichtigstes Faustpfand für eine wichtige weltpolitische Rolle. Mit Ausnahme Guineas, das sich schon unmittelbar nach der Unabhängigkeit von Frankreich losgesagt hatte, empfingen alle frankophonen Staaten Westafrikas umfangreiche materielle Alimentierungen und waren Objekt massiver wirtschaftlicher und politischer Einflußnahme bis hin zu militärischer Intervention. Aber nicht nur Frankreich mangelte es an Bereitschaft, eine Vormachtstellung Nigerias zu akzeptieren. Wenn auch keiner der anderen ECOWAS-Staaten in bezug auf Größe, wirtschaftliche Stärke und militärische Macht mit Nigeria konkurrieren konnte, bemühten sie sich doch um die Formierung von Gegengewichten zum regionalen Koloß. Dies gilt vor allem für Côte d'Ivoire, das aufgrund seines wirtschaftlichen Entwicklungsstands und der bevorzugten Behandlung durch Frankreich die Führungsrolle im frankophonen Afrika beanspruchte. Im Verbund mit den anderen frankophonen ECOWAS-Staaten und mit Frankreich im Rücken konnte es Nigeria ein beträchtliches wirtschaftliches und politisches Gewicht entgegensetzen. Erschwert wurde die Herausfordererrolle jedoch durch das Konkurrenzverhältnis Côte d'Ivoires zu Senegal. Dessen Führungsanspruch beruhte weniger auf wirtschaftlicher Stärke als vielmehr auf der traditionellen Rolle eines administrativen und politischen Zentrums des französischen Kolonialreichs in Westafrika und auf einem beträchtlichen intellektuellen Überlegenheitsgefühl. Noch komplizierter wurde die regionale Gemengelage durch das zeitweilig äußerst gespannte Verhältnis Ghanas zu Nigeria und Côte d'Ivoire.

Konkurrierende
Hegemonialansprüche

Der wirtschaftliche Niedergang Nigerias: Wirtschaftliches Mißmanagement und Korruption waren verantwortlich für die Verschleuderung des nigerianischen Ölreichtums in den 80er Jahren. Die Hoffnungen der Nachbarstaaten auf Partizipation an diesem Reichtum zerschlugen sich. Entsprechend sank ihre Bereitschaft, sich enger an Nigeria zu binden. Im Gegenteil: die rapide zunehmende Kriminalisierung der nigerianischen Ökonomie verstärkte Abschottungstendenzen.

Niedergang Nigerias

Die politische Instabilität der Region: Nicht nur Nigeria war von zahlreichen Militärputschen in den 70er, 80er und auch noch 90er Jahren betroffen. Westafrika ist die Region Afrikas und wohl auch weltweit, die die höchste Zahl gewaltsamer Regierungswechsel in den vergangenen 35 Jahren zu verzeichnen hat. Die daraus resultierende politische Instabilität macht regionale Integration, die eines Minimums an Rechtssicherheit und politischer Verlässlichkeit bedarf, nahezu unmöglich. Die Tatsache, daß eine Reihe von Staaten der Region sowohl an erfolglosen wie auch erfolgreichen Umsturzversuchen in Nachbarstaaten beteiligt war, schuf zusätzliche Spannungen. Sie entluden sich zum Teil in Grenzschießungen, Ausweisung von Staatsangehörigen der Nachbarstaaten und anderen Sanktionsmaßnahmen.

Politische Instabilität

Die mangelnde Steuerungsfähigkeit der Mitgliedsstaaten: Eine Reihe der ECOWAS-Mitgliedsstaaten war und ist kaum in der Lage, das gesamte

Mangelnde staatliche
Steuerungsfähigkeit

ihnen unterstehende Territorium effektiv zu kontrollieren und staatlichen Vorgaben in allen wesentlichen politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bereichen Geltung zu verschaffen. Es mangelt an Legitimität politischer Herrschaft, an starken und kompetenten staatlichen Institutionen sowie an personellen und materiellen Ressourcen für die Verwaltung und Entwicklung des Staates. Vor allem Mauretanien, Mali, Niger, Guinea, Liberia und Sierra Leone sind hier zu nennen. Aber auch weite Teile Nigerias, Togos, Benins, Ghanas, Senegals und Burkina Faso entziehen sich staatlicher Steuerung. Selbst wenn die Bereitschaft zur Umsetzung regionaler Integrationsbeschlüsse vorhanden wäre, ist mehr als zweifelhaft, ob sie sich in der administrativen Praxis niederschlagen würde.

Mangelnde wirtschaftliche Diversität

Mangelnde wirtschaftliche Diversität und beträchtliches Wohlstandsgefälle: Mit Ausnahme Nigerias und Côte d'Ivoires sowie – mit Einschränkungen – Ghanas und Senegals sind die Mitgliedsstaaten der ECOWAS industriell kaum entwickelt. Das erhebliche mineralische Rohstoffpotential der Region wird kaum vor Ort verarbeitet und fließt in nur geringem Maße in den regionalen Wirtschaftskreislauf ein. Der intraregionale Handel ist gering, ebenso wie die Komplementarität der Fertig- und Halbfertigwaren. Gleichzeitig ist das Wohlstandsgefälle zwischen Côte d'Ivoire am oberen Ende der Skala und Sierra Leone am unteren beachtlich. Dies gibt Befürchtungen der wirtschaftlich schwächeren Mitgliedsländer Nahrung, von der regionalen Integration würden vor allem die wirtschaftlich stärkeren durch erhöhte Exporte in die Region und durch zusätzliche Auslandsinvestitionen profitieren.

Dynamisierung zu Beginn der 90er Jahre

Die Dynamisierung, die die ECOWAS seit Anfang der 90er Jahre dennoch erfahren hat, ist auf sechs Faktoren zurückzuführen:

- den wachsenden Integrationsdruck, den Globalisierung und Regionalisierung von Märkten in anderen Teilen der Welt Anfang der 90er Jahre entstehen ließen;
- das Ende des Ost-West-Konflikts, das einerseits die politische Marginalisierung Afrikas beschleunigte, andererseits ideologische Differenzen und divergierende Blockloyalitäten zwischen den Mitgliedsländern abbaute;
- die Demokratisierungswelle, die zu einer außenpolitischen Öffnung der Regierungen Westafrikas beitrug und zu einer Ausdehnung der Integrations- und Kooperationsziele in den politischen Bereich führte;
- den graduellen Rückzug Frankreichs aus Westafrika, der auf einer rationaleren Kosten-Nutzen-Analyse des afrikapolitischen Engagements in Paris beruhte und der dem Gegensatz zwischen anglophonen und frankophonen Staaten der Region etwas an Schärfe nahm sowie den außenpolitischen Spielraum der frankophonen Staaten Westafrikas vergrößerte;
- die Bürgerkriege in Liberia und Sierra Leone, aber auch in Guinea, die den Staaten der Region verdeutlichten, daß sie nur durch gemeinsame Anstrengungen ein Übergreifen politischer Gewalt und kriegereischer Aktivitäten auf ihr Territorium verhindern können – auch wenn diese Einsicht nach wie vor hinter gegensätzlichen Interessenformulierungen

Nigerias und Ghanas auf der einen Seite sowie Côte d'Ivoires und Burkina Faso auf der anderen zurückstehen muß;

- die Beendigung des Militärregimes in Nigeria, was vor allem in Ghana, aber auch in anderen ECOWAS-Staaten neue Hoffnung aufkommen ließ, Nigeria könnte seine regionale Führungsrolle verantwortungsvoller und zum Nutzen der gesamten Region wahrnehmen sowie ein höheres Maß an wirtschaftlicher und politischer Stabilität erreichen.

Diese dynamisierenden Faktoren fanden ihren Ausdruck in:

Die Schritte vorwärts

- der Unterzeichnung einer ECOWAS-Deklaration zu Politischen Prinzipien im Jahre 1991;
- in einem überarbeiteten ECOWAS-Vertrag im Jahre 1993, in dem die Bindungswirkung von ECOWAS-Beschlüssen festgeschrieben, das Konzept der variablen Geometrie und der unterschiedlichen Geschwindigkeiten aufgenommen und der politischen Zusammenarbeit zur Sicherung von Frieden, Demokratie und Menschenrechten ein höherer Stellenwert eingeräumt wurden;
- in der Formierung und Intervention der ECOMOG in Liberia 1990, in Sierra Leone 1997 und in Guinea-Bissau 1998;
- in der Verabschiedung von Protokollen zur Schaffung eines regionalen Gerichtshofs 1991, einer regionalen parlamentarischen Versammlung 1994 und eines Mechanismus für Konfliktmanagement, Friedensschaffung und Sicherheit 1999;
- sowie in der Akzeptanz des sogenannten *fast track approach* im Jahre 1999, dessen Hauptergebnis bisher die Selbstverpflichtung Ghanas und Nigerias ist, bis zum Jahr 2003 eine Währungsunion zu bilden.

Grundsätzliche Ziele und Prinzipien

Im überarbeiteten Vertrag von 1993 bekräftigen die ECOWAS-Mitglieder das Ziel des Gründungsvertrags von 1975, eine westafrikanische Wirtschaftsunion zu bilden. Diese Wirtschaftsunion soll den Lebensstandard der Bevölkerung der Union erhöhen, wirtschaftliche Stabilität erhalten und stärken, die Beziehungen zwischen den Mitgliedsländern festigen und zu Fortschritt und Entwicklung des gesamten afrikanischen Kontinents beitragen. Die Mitgliedsländer bekennen sich dazu, daß die ECOWAS letztendlich die einzige Wirtschaftsgemeinschaft der Region sein soll, die auf ökonomische Integration abzielt. Sie sehen sie als Baustein für die Realisierung der Afrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft. Der ECOWAS-Vertrag formuliert keine politischen Integrationsziele.

Wirtschafts-, aber keine politische Union

Das Oberziel der Wirtschaftsunion soll schrittweise durch Erreichen folgender Vorgaben sichergestellt werden:

Oberziel Wirtschaftsunion

- Harmonisierung und Koordinierung nationaler Politiken und Förderung von Integrationsprogrammen, -projekten und -aktivitäten insbesondere in den Bereichen Nahrungsmittelsicherheit, Landwirtschaft und natürliche Ressourcen, Industrie, Transport und Kommunikation, Energie, Handel, Geld und Finanzen, Besteuerung, wirtschaftliche Reformprogramme, menschliche Fähigkeiten, Bildung, Information, Kul-

tur, Wissenschaft, Technologie, Dienstleistungen, Gesundheit, Tourismus, Recht;

- ☐ Harmonisierung und Koordinierung im Umweltschutz;
 - ☐ Förderung der Gründung gemeinsamer Produktionsunternehmen;
 - ☐ Gründung eines gemeinsamen Marktes mit folgenden Elementen:
 - Freihandelszone (keine Ex- und Importzölle, Abschaffung nichttarifärer Handelshemmnisse),
 - gemeinsamer Außenzoll und gemeinsame Handelspolitik gegenüber Drittländern,
 - Freizügigkeit des Personen-, Güter-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs sowie Niederlassungsfreiheit;
 - ☐ Übernahme gemeinsamer Wirtschafts-, Finanz-, Sozial- und Kulturpolitik sowie Schaffung einer Währungsunion;
 - ☐ Förderung von privaten Gemeinschaftsunternehmen insbesondere durch regionale Übereinkünfte zu grenzüberschreitenden Investitionen;
 - ☐ Maßnahmen für die Integration des Privatsektors insbesondere zur Förderung von Klein- und Mittelbetrieben;
 - ☐ Schaffung eines positiven Rechtsumfelds;
 - ☐ Harmonisierung nationaler Investitionsbestimmungen;
 - ☐ Harmonisierung von Normen und Maßen;
 - ☐ Förderung ausgeglichener Entwicklung in der Region, wobei insbesondere die Belange der Binnenländer und kleinen Inselstaaten berücksichtigt werden sollen;
 - ☐ Ermutigung und Stärkung von Kontakten und Informationsaustausch zwischen der ländlichen Bevölkerung, Frauen- und Jugendorganisationen sowie Berufsorganisationen wie Medien- und Unternehmerverbänden, Gewerkschaften;
 - ☐ gemeinschaftliche Bevölkerungspolitik;
 - ☐ Schaffung eines Fonds für Zusammenarbeit, Kompensation und Entwicklung;
 - ☐ jede andere Aktivität, die der Erreichung der Gemeinschaftsziele nützt.
- Dieser umfassende und detaillierte Zielkatalog wird durch eine Reihe weiterer Prinzipien ergänzt, zu deren Beachtung sich die Mitgliedsländer verpflichten:
- ☐ Gleichheit und Interdependenz der Mitgliedsländer,
 - ☐ Solidarität und *collective self-reliance*,
 - ☐ zwischenstaatliche Kooperation, Politikharmonisierung und Integration von Programmen,
 - ☐ Angriffsverzicht,
 - ☐ Aufrechterhaltung des regionalen Friedens, Stabilität und Sicherheit durch Förderung und Stärkung guter Nachbarschaft,
 - ☐ friedliche Beilegung von Konflikten unter den Mitgliedsländern,
 - ☐ Anerkennung, Förderung und Schutz von Menschen- und Völkerrechten in Übereinstimmung mit der Afrikanischen Charter der Menschen- und Völkerrechte,
 - ☐ Rechenschaftspflichtigkeit, wirtschaftliche und soziale Gerechtigkeit sowie breite Teilhabe an der Entwicklung,

Prinzipien

- Anerkennung und Beachtung der Regeln und Prinzipien der Gemeinschaft,
- Förderung und Konsolidierung demokratischer Regierungssysteme in Übereinstimmung mit der Erklärung politischer Prinzipien,
- gleiche und gerechte Verteilung von Kosten und Nutzen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit und Integration.

Der Katalog der grundsätzlichen Ziele und Prinzipien enthält fünf Elemente, die besondere Beachtung verdienen. Da ist erstens der Verzicht auf die Definition politischer Integrationsziele, der in merkwürdigem Kontrast zur hervorgehobenen Rolle politischer Grundsätze im Prinzipienkatalog steht. Zweitens fällt die Betonung des Alleinvertretungsanspruchs der ECOWAS in Sachen regionaler Integration in Westafrika auf. Als drittes bemerkenswert ist die Einrichtung eines Kompensationsfonds. Viertens überrascht die Detailliertheit der Zielbestimmung in bezug auf wirtschaftliche Integration bereits in den ersten Artikeln des Vertragstexts, die schließlich, fünftens, im Gegensatz zur Allgemeinheit und Beliebigkeit der Ausführungen zur Zusammenarbeit in ausgewählten Politikfeldern steht.

Charakteristika

Im Verzicht auf politische Integration unterscheidet sich die ECOWAS von anderen ehrgeizigen Projekten regionaler Integration. Andererseits hat die ECOWAS wie keine andere Regionalorganisation in Mitgliedsländer interveniert, in denen gewaltsame Konflikte eskalierten, und relativ entschlossen und eindeutig auf Militärputsche in Niger, Gambia und Côte d'Ivoire reagiert. Dies deutet darauf hin, daß die unter den Prinzipien definierten politischen Grundsätze der intraregionalen Kooperation und Integration mehr sind als Lippenbekenntnisse. Allerdings wird das Bekenntnis zu den Menschenrechten durch das gleichgewichtige Bekenntnis zu den Völkerrechten relativiert. Wenig überzeugend ist auch, daß die Selbstverpflichtung zur Förderung von Demokratie, guter Nachbarschaft und friedlicher Konfliktbeilegung zu einem Zeitpunkt (1991!) unterzeichnet wurde, an dem die Mehrheit der Mitgliedsländer der ECOWAS gegen diese Grundsätze verstoßen hat. Die Erklärung für diese Diskrepanz liegt in den unterschiedlichen politischen Interessenlagen, die die Mitgliedsländer mit der ECOWAS verbinden und die weiter unten (S. 74ff) eingehend dargestellt werden. Insbesondere handelt es sich um das Mißtrauen der frankophonen Führungsmacht Côte d'Ivoire gegenüber einer Dominanz Nigerias innerhalb einer politischen Union und eben dem Versuch Nigerias, die ECOWAS zu diesem Zweck zu instrumentalisieren.

Verzicht auf politische Integration

Dieser Grundkonflikt innerhalb der ECOWAS erklärt auch die Aufnahme eines regionalen Alleinvertretungsanspruchs in den Vertragstext. Darin schlägt sich das Bemühen Nigerias nieder, regionale Integrationsvorhaben, die die regionale Führungsmacht ausschließen, zu verhindern oder zumindest nur temporär zu dulden. Schon zum Zeitpunkt der Unterzeichnung des überarbeiteten Vertrags gab es mit der Communauté Economique de l'Afrique de l'Ouest (CEAO) eine Regionalorganisation frankophoner Staaten Westafrikas, die als Verletzung dieses Alleinvertretungsanspruchs verstanden werden konnte. Völlig ad absurdum geführt wurde der Paragraph durch die Schaffung der Union économique et monétaire

Alleinvertretungsanspruch

Ausgleichsfonds

ouest-africaine (UEMOA) im Jahre 1994, die ungeachtet der Selbstverpflichtung der frankophonen ECOWAS-Mitglieder, regionale Integration nur innerhalb der ECOWAS zu verfolgen, genau dies für die Hälfte der ECOWAS-Staaten anstrebt.

Der UEMOA-Vertrag kopierte dabei wesentliche Elemente des ECOWAS-Vertrags, so auch den Kooperations-, Kompensations- und Entwicklungsfonds. Bis zu diesem Zeitpunkt war die ECOWAS mit Ausnahme der Southern African Customs Union (SACU) die einzige nennenswerte Regionalorganisation in Afrika, die materielle Ausgleichsmaßnahmen zwischen ihren Mitgliedsländern institutionalisierte. Unklar bleibt aber im Vertragstext der Verteilungsschlüssel für diesen Fonds. Aus den Ausführungen zur Kosten- und Nutzenverteilung sowie der besonderen Berücksichtigung der Belange von Insel- und Binnenstaaten wird deutlich, daß unter gerechter und gleicher Verteilung von Kosten und Nutzen nicht eine gleichmäßige, sondern eine Vor- und Nachteile ausgleichende Verteilung gemeint ist.

Sektorale Kooperation

Das Gewicht, das die ECOWAS formaliter auf die Schaffung einer Wirtschaftsunion legt, wird in der Detailliertheit entsprechender Zielbestimmungen an einem sehr prominenten Platz des Vertragstexts deutlich. Auch die auf die Zielbestimmungen folgenden Abschnitte des Vertrags behalten diese Schwerpunktsetzung bei. Dagegen sind die Ausführungen zur Zusammenarbeit in ausgewählten Politikfeldern wenig überzeugend. Die Auswahl der Felder in der Zieldefinition ist so breit, daß sie im Grunde alle denkbaren Politikbereiche umfaßt. Auch in späteren Abschnitten erfolgt hier keinerlei Schwerpunktsetzung.

Struktur und Organe

Gemeinschaftsinstitutionen

Der ECOWAS-Vertrag nennt acht Gemeinschaftsinstitutionen: die *Authority* der Staats- und Regierungschefs, den Ministerrat, das Gemeinschaftsparlament, den Wirtschafts- und Sozialrat, das *Arbitration Tribunal*, den Gerichtshof der Gemeinschaft, das Exekutivsekretariat, den Fonds für Zusammenarbeit, Kompensation und Entwicklung sowie spezialisierte technische Kommissionen. Zudem hat die *Authority* das Recht, weitere Institutionen zu gründen. Zu einer solchen Institution könnte sich der *Mechanism for Conflict Prevention, Management, Resolution, Peace-Keeping and Security* entwickeln. Laut Protokoll vom Dezember 1999 soll er über folgende Organe verfügen: einer *Authority* als höchstes Entscheidungsgremium, dem die Staats- und Regierungschef der Mitgliedsländer angehören, einem Vermittlungs- und Sicherheitsrat, einer Verteidigungs- und Sicherheitskommission und einem Ältestenrat. Die Geschäfte des Mechanismus werden von einem Exekutivsekretär und seinem Stab geführt. Dem Mechanismus ist die ECOMOG unterstellt. Er verfügt über ein sub-regionales System der Überwachung von Frieden und Sicherheit.

Übersicht 1: Institutionen der ECOWAS

Organ	Zusammensetzung	Tagungsfrequenz	Funktion	Kompetenzen	Sonstiges
Authority	Staats- und Regierungschefs	mindestens 1/Jahr	Oberstes Entscheidungsorgan	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Richtlinien ▶ Monitoring ▶ Ernennung des <i>Executive Secretary</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ je nach Sachlage und definiert durch Protokoll Entscheidungen im Konsens oder durch 2/3-Mehrheit; da bisher dazu noch kein Protokoll existiert, nach wie vor Konsensprinzip in Kraft ▶ Entscheidungen bindend für die Mitglieder
Council	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Minister zuständig für regionale Kooperation; ▶ ausgewählte Fachminister 	mindestens 2/Jahr und auf Einberufung durch Vorsitz	Direktivorgan	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Empfehlungen an <i>Authority</i> ▶ Besetzung von Führungspositionen ▶ Einrichtung von Sectoral Councils und Committees ▶ Umsetzung der Gipfelbeschlüsse 	je nach Sachlage und definiert durch Protokoll Entscheidungen im Konsens oder durch 2/3-Mehrheit; da bisher dazu noch kein Protokoll existiert, nach wie vor Konsensprinzip in Kraft
Technical Commissions	Repräsentanten der Mitgliedsstaaten	bei Bedarf	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Beratung und Beschlußvorlagen; ▶ Harmonisierung und Koordinierung von Gemeinschaftsprojekten und -programmen 	Empfehlungen an den <i>Council</i>	Kommissionen für: <ul style="list-style-type: none"> ▶ Nahrungsmittel und Landwirtschaft ▶ Industrie, Wissenschaft, Technologie und Energie ▶ Umwelt und natürliche Ressourcen ▶ Transport, Kommunikation und Tourismus ▶ Handel, Zölle, Besteuerung, Statistik, Geld und Zahlungen ▶ Politische, juristische Angelegenheiten, regionale Sicherheit und Einwanderung ▶ menschliche Fähigkeiten, Information, Soziales und Kultur ▶ Verwaltung und Finanzen

Organ	Zusammensetzung	Tagungsfrequenz	Funktion	Kompetenzen	Sonstiges
Community Parliament	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 120 Mitglieder ▶ pro Land mindestens 5, restliche 40 Sitze werden nach Bevölkerungsgröße verteilt 	zweimal drei Monate pro Jahr	Beratungsorgan insbesondere in Menschenrechtsfragen	Beratung	<ul style="list-style-type: none"> ▶ bis zur später vorgesehenen Direktwahl Wahl durch nationale Parlamente ▶ Wahlperiode: 5 Jahre
Court of Justice	7 Richter von Mitgliedsländern nominiert und von Authority ausgewählt	bei Bedarf	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Interpretation und Anwendung des Vertrags ▶ Schlichtung 	Entscheidungen des Gerichtshofs bei Schlichtung und Interpretation des Vertragswerks bindend	<ul style="list-style-type: none"> ▶ pro Land maximal 2 Richter ▶ Abberufung durch Authority möglich ▶ Amtszeit 5 Jahre, einmalige Wiederberufung möglich ▶ Richter derzeit aus Burkina Faso, Ghana, Niger, Nigeria, Mali, Senegal und Togo
Economic and Social Council	gemäß Protokoll	bei Bedarf	Beratungsorgan des Privatsektors und der Zivilgesellschaft	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Beratung ▶ Information 	noch kein Protokoll
Secretariat	siehe Grafik 3, S. 23	permanent	Exekutivorgan	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Empfehlungen, Studien und Forschung ▶ Umsetzung von Programmen ▶ Strategische Planung und Monitoring ▶ Informationssammlung und -verbreitung ▶ Politikharmonisierung und -koordination ▶ Berichte ▶ Budgetentwurf ▶ Agendaentwurf für Treffen der anderen Organe 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Authority ernennt Exekutivsekretär (ES) ▶ Amtszeit des ES 4 Jahre, nur einmal erneuerbar ▶ Stellvertreter des ES und andere Entscheidungsträger werden vom Ministerrat ernannt ▶ Amtszeit der Stellvertreter und der Entscheidungsträger 4 Jahre, nur einmal erneuerbar ▶ Mitarbeiter des Sekretariats schulden ihre Loyalität allein der Gemeinschaft, nicht den Mitgliedsländern

Organ	Zusammensetzung	Tagungsfrequenz	Funktion	Kompetenzen	Sonstiges
Fund for Co-operation, Compensation and Development	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Exekutivorgan und Aufsichtsrat ▶ Im Aufsichtsrat sind Vertreter der Mitgliedsländer auf Ministerebene vertreten 	permanent	Finanzierungsinstrument	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Finanzierung regionaler Kooperationsvorhaben ▶ Finanzierung regionaler Entwicklungsprojekte ▶ Finanzierung von Ausgleichsmaßnahmen für Verluste, die aus dem Vertrag und der Handelsliberalisierung resultieren 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ aufgrund von Unterfinanzierung nur eingeschränkt arbeitsfähig ▶ Council ernennt den Managing Director des Exekutivorgans
Mediation and Security Council	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 9 Mitglieder mit 2jähriger Amtsperiode ▶ Vorsitzender der ECOWAS, dessen Vorgänger und 7 gewählte Mitglieder 	2/Jahr auf Staatschefebene, 4/Jahr auf Ministerebene, monatlich auf Botschaferebene	Entscheidungs- und Durchführungsorgan	Frieden und Sicherheit, Konfliktprävention und -management	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Entscheidungen mit 2/3-Mehrheit ▶ Mitglieder derzeit: Mali und Togo sowie Benin, Côte d'Ivoire, Gambia, Ghana, Guinea, Nigeria und Senegal
Defence and Security Commission	Oberste Befehlshaber der Verteidigungs- und Sicherheitskräfte, Verantwortliche der Außenministerien und je nach Thema weitere	vierteljährlich und bei Bedarf	Durchführungsorgan	technische und administrative Fragen von friedenserhaltenden Maßnahmen, Krisenfrüherkennung	
Council of Elders	eminente Persönlichkeiten ausgewählt vom Sicherheitsrat	bei Bedarf	Beratungs- und Durchführungsorgan	Vermittlung in Konfliktsituationen	Exekutivsekretär des Mechanismus wählt aus Liste der Persönlichkeiten Geeignete für Vermittlungsdienste aus

Organ	Zusammensetzung	Tagungsfrequenz	Funktion	Kompetenzen	Sonstiges
ECOMOG	zivile und militärische Bereitschaftskontingente in Mitgliedsländern	Einsatz bei Bedarf	Durchführungsorgan	Friedenserhaltung und -schaffung	handelt im Auftrag des Sicherheitsrats
Sub-regional Peace and Security Observation System	dezentrale Frühwarn-einheiten in Banjul (Gambia), Ouagadougou (Burkina Faso), Monrovia (Liberia) und Cotonou (Benin)	permanent	Beratungsorgan	Konfliktprävention	Standorte: Banjul (Gambia), Ouagadougou (Burkina Faso), Monrovia (Liberia) und Cotonou (Benin)

Schwächen der Struktur

Die ECOWAS verfügt auf dem Papier über eine diversifizierte und ausgewogene institutionelle Struktur. In der Praxis leidet das Institutionengefüge unter merklichen Schwächen:

- das Machtungleichgewicht zwischen der *Authority* der Staats- und Regierungschefs und dem Ministerrat bei gleichzeitiger mangelhafter Präsenz der Staats- und Regierungschefs sowie der jeweiligen Minister bei den Treffen dieser Organe;
- die eingeschränkte Macht bzw. das Fehlen nicht-exekutiver Kontroll- und Beratungsorgane: des Gemeinschaftsparlaments und des Gerichtshofs sowie des Wirtschafts- und Sozialrats;
- die Ineffizienz des ECOWAS-Sekretariats;
- die Unterfinanzierung und eingeschränkte Arbeitsfähigkeit des Regionalfonds.

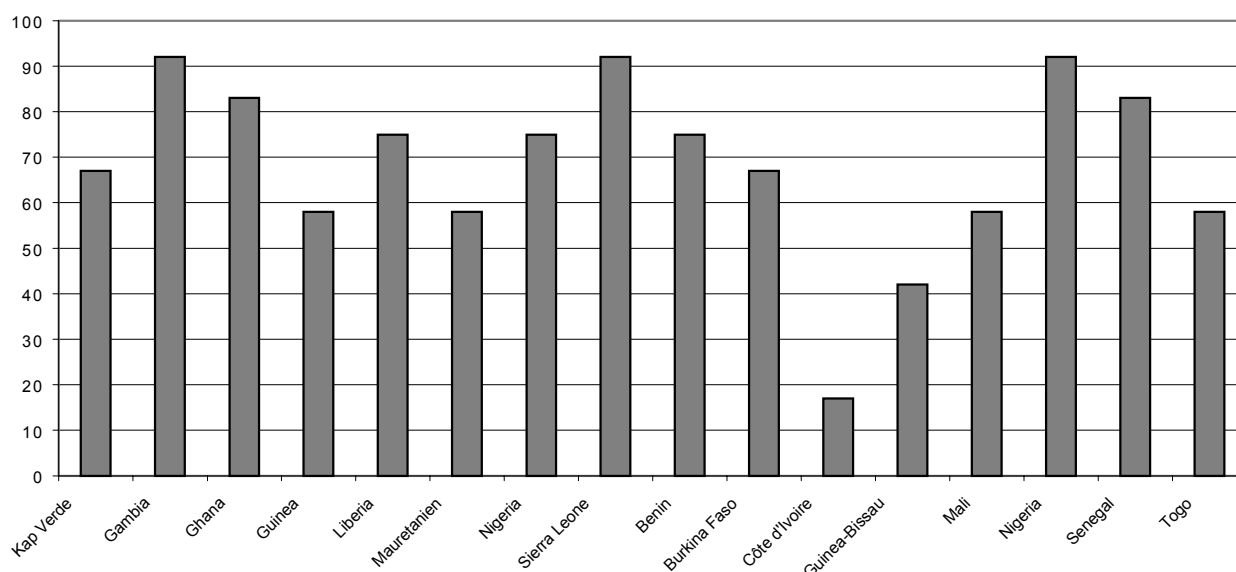
Machtgefälle zwischen *Authority* und Ministerrat

Die *Authority* trifft praktisch alle wichtigen Entscheidungen innerhalb der ECOWAS. Als einziges Organ der ECOWAS besitzen seine – mangels eines entsprechenden Protokolls nach wie vor im Konsens zu treffenden – Entscheidungen Bindungswirkung für die Mitgliedsländer. Sie sollten von den nationalen Administrationen binnen 60 Tagen umgesetzt werden. Die Entscheidungen des Ministerrats sind dagegen nur für die ihm unterstellten Organe bindend, also vor allem für das Sekretariat. Er wirkt vornehmlich als Beratungsorgan der *Authority*. Der Ministerrat kann sich bei der Umsetzung der Vorgaben der *Authority* auch nicht – wie in vielen anderen Regionalorganisationen üblich – auf relativ hochrangig besetzte Koordinationskomitees (Ebene der Staatssekretäre) stützen, sondern ist hierbei

allein auf die Hilfe politisch machtloser technischer Ausschüsse angewiesen. Angesichts der Schwäche des Ministerrats verwundert die unzureichende Präsenz von Vertretern der Mitgliedsländer bei den Treffen dieses Organs kaum. Bei den zwölf Treffen des Ministerrats zwischen 1990 und 1995 war nur die Hälfte der Mitgliedsländer stets zugegen, allerdings viele von ihnen nicht auf Ministerebene (vgl. Grafik 1).¹ Häufig wird die Präsenzpflcht von wechselnden Ministerien wahrgenommen. Im Falle Côte d'Ivoires wurde das Land innerhalb dieser sechs Jahre nur zweimal von einem Minister repräsentiert.

Grafik 1:

Teilnahme von Ministern an Ministerratstreffen, 1990–1995 (Häufigkeit in %)



Quelle: S. K. B. Asante/Alex Ntim Abankwa, A Study of the Impact of the West African Economic and Monetary Union (UEMOA) on Ghana, Accra 1999.

Die völlig unzureichende Wahrnehmung regionaler Arbeitstreffen spiegelt aber nicht nur die Machtlosigkeit des Ministerrats wider, sie ist auch Ausdruck der geringen Priorität, welche die politischen Führungen der Mitgliedsländer ECOWAS über viele Jahre hin eingeräumt haben. Dies wird auch bei den Gipfeltreffen der mit großer Machtfülle ausgestatteten *Authority* der Staats- und Regierungschefs deutlich. Kaum ein Treffen findet unter voller Beteiligung der Staats- und Regierungschefs statt. Zuweilen versäumen es diese sogar, Vertreter zu entsenden. Diese mangelhafte Wahrnehmung der Präsenzpflcht erschwert die Entscheidungsfindung, wenn Einstimmigkeit erforderlich ist, und führt zu überraschenden Übereinkünften, wenn der Konsens der anwesenden Vertreter der Mitgliedsländer ausreicht. Sie begünstigt Ad-hoc-Beschlüsse, schnelle Richtungswechsel in zentralen Politikfeldern und erhebliche Willkür bei der Ent-

Unzureichende Präsenz von Staatschefs und Ministern

¹ S. K. B. Asante/Alex Ntim Abankwa, A Study of the Impact of the West African Economic and Monetary Union (UEMOA) on Ghana, Accra 1999, S. 43.

scheidungsfindung. Dies ist um so heikler, als der überarbeitete ECOWAS-Vertrag den Entscheidungen der *Authority* in gewissen Bereichen Vorrang vor den Gesetzen und Regularien der Mitgliedsländer einräumt. Problematisch erscheint auch, wie der Vorsitz der *Authority* vergeben wird. Er rotiert nicht unter den Staatsechefs der Mitgliedsländer, sondern wird jährlich neu durch Wahl bestimmt. Von den bisher 23 ECOWAS-Vorsitzenden waren sieben nigerianische Staatsechefs, drei Togoer, zwei Ghanaer, zwei Guineer, zwei Beniner, zwei Gambier, zwei Senegalesen und jeweils einer aus Sierra Leone, Burkina Faso und Mali. Neben der Dominanz von Nigerianern fällt das Ungleichgewicht von anglophonen zu frankophonen Staatsvertretern (zwölf zu elf bei gleichzeitig sechs zu neun Mitgliedsländern) sowie die völlige Absenz der frankophonen Führungsmacht Côte d'Ivoire auf dem Stuhl des Vorsitzenden auf. Dies deutet erneut auf eine sehr unterschiedliche Priorisierung der ECOWAS in den Integrationsagenden der Anglophonen und Frankophonen in Westafrika hin.

Mangel an Kontroll- und Beratungsorganen

Je unzureichender das oberste Entscheidungsorgan der ECOWAS arbeitet, desto notwendiger wäre neben der Aufwertung des Ministerrats die Schaffung kompetenter und funktionierender Beratungs- und Kontrollorgane. Der ECOWAS-Vertrag sieht hier drei Institutionen explizit vor: das Gemeinschaftsparlament, den regionalen Gerichtshof und den Wirtschafts- und Sozialrat. Die untergeordnete Bedeutung, die die Mitgliedsländer diesen drei Organen einräumen, wird allein dadurch deutlich, daß der Vertrag die Definition ihrer Zusammensetzung, Kompetenzen und Arbeitsweise Protokollen überläßt, wogegen die meisten anderen Organe der ECOWAS direkt im Vertrag definiert sind. Dieser Eindruck wird dadurch verstärkt, daß im Fall des Gemeinschaftsparlaments sechs Jahre vergingen, bis das für das Inkrafttreten notwendige Quorum – 9 von 16 Mitgliedsstaaten – das Protokoll ratifiziert hatte. Immerhin konnte im November 2000 die Amtseinführung der Parlamentarier stattfinden. Die erste Parlamentssitzung wurde im Januar 2001 abgehalten. Im Fall des Gerichtshofs dauerte die Ratifizierungsperiode von 1991 bis 1996. Erst im Januar 2001 wurden die Richter des Gerichtshofs eingeschworen. Ein Protokoll über den Wirtschafts- und Sozialrat steht noch aus.

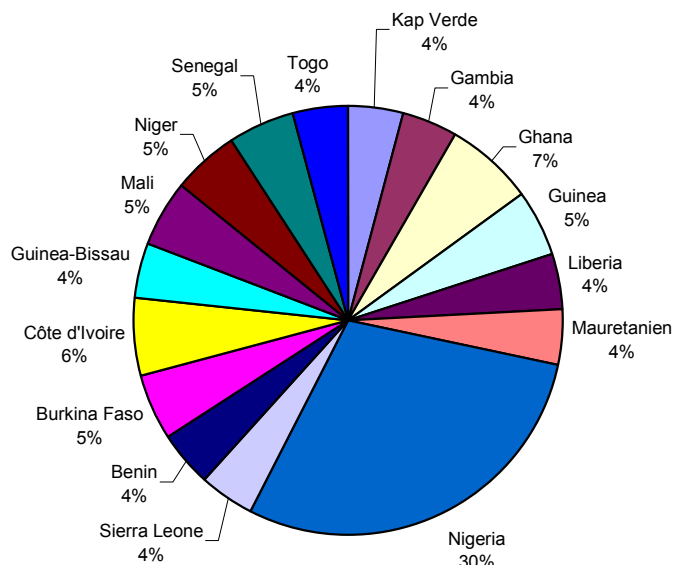
Unzureichende Kompetenzen des Regionalparlaments

Selbst wenn diese Organe tätig geworden sind, ist es mehr als zweifelhaft, daß sie ihre Beratungs- und Kontrollfunktion ausfüllen können. Die Kontrollmöglichkeiten des Parlaments sind begrenzt. Im wesentlichen dient es als Beratungsorgan beim Aufbau einer regionalen physischen und sozialen Infrastruktur. Bemerkenswert ist jedoch zum einen, daß das Regionalparlament explizit beauftragt wird, sich mit Menschenrechtsfragen zu befassen; zum anderen, daß es letztendlich in direkter Wahl bestimmt werden soll. Bis dies der Fall ist – und angesichts der üblichen Umsetzungsgeschwindigkeit der ECOWAS kann dies noch lange dauern –, obliegt die Wahl der Abgeordneten des Regionalparlaments den nationalen Parlamenten. Dies begrenzt die Legitimität des Gemeinschaftsparlaments. Problematisch, wenn auch in anderen Regionalorganisationen gängige Praxis, ist die Diskrepanz zwischen Bevölkerungsstärke der Mitgliedsländer und der Zahl der Abgeordneten, die sie im Regionalparlament

stellen dürfen: die 118 Mio. Einwohner Nigerias werden durch 35 Abgeordnete repräsentiert, die 400 000 Kap Verdes durch 5 (vgl. auch Grafik 2). Bei seiner ersten Plenarsitzung hat das Parlament 13 ständige Ausschüsse eingesetzt, die weitgehend alle gängigen Politikfelder abdecken – ein Hinweis darauf, daß das Regionalparlament entschlossen ist, sein Mandat relativ breit auszulegen.

Grafik 2:

Zusammensetzung des Regionalparlaments (Insgesamt 120 Sitze)



Quelle: ECOWAS.

Die dritte Gewalt, der regionale Gerichtshof, der den Arbitration Tribunal ersetzt, verfügt zwar über umfassende Kompetenzen bei der Streitbeilegung zwischen Mitgliedsländern und Organen der ECOWAS sowie bei der Vertragsinterpretation. Zudem sind seine Beschlüsse für Mitgliedsländer und ECOWAS-Organen bindend. Seine Autonomie und Unabhängigkeit werden aber dadurch erheblich eingeschränkt, daß seine Mitglieder sowohl durch Gipfelbeschuß ernannt wie auch abgesetzt werden können.

Eingeschränkte
Unabhängigkeit des
regionalen Gerichtshofs

Die Schaffung eines Wirtschafts- und Sozialrats gehört nicht zu den ersten Prioritäten der ECOWAS. Bisher erschöpfte sich die Beteiligung von nicht-staatlichen Gruppen auf die Gewährung eines offiziellen Beobachterstatus, so zum Beispiel für den regionalen Wirtschaftsdachverband West African Chambers of Commerce and Industry (WACCI). Im Wirtschafts- und Sozialrat sollen die Vertreter relevanter Verbände der Privatwirtschaft sowie Vereinigungen der Zivilgesellschaft vertreten sein. Idealerweise soll diese Vertretung durch Regionalverbände wahrgenommen werden. Diese haben sich zwar zum Teil bereits formiert, sind aber nur in den wenigsten Fällen arbeitsfähig. Zweifelhafte ist, ob nationale Interessengruppen und Nichtregierungsorganisationen besonderes Gewicht auf die Einflußnahme

Privatwirtschaft und
Zivilgesellschaft...

der Regionalinstitutionen legen werden, wenn die gewichtigen Entscheidungen nach wie vor im nationalen Rahmen oder von nationalen Regierungen im regionalen Rahmen getroffen werden.

...mit begrenztem Einfluß

Schließlich begrenzen zwei weitere Faktoren den Einfluß von Verbänden der Privatwirtschaft und Vereinigungen der Zivilgesellschaft: ihre geringe Leistungsfähigkeit und Legitimität. Nichtregierungsorganisationen und Interessengruppen in Westafrika mangelt es in der Regel an personellen und materiellen Ressourcen, um die komplexen Prozesse regionaler Integration und Kooperation kritisch zu begleiten. Sie betrachten überwiegend Selbsthilfeaktivitäten für ihre Mitglieder und das Vorantreiben innenpolitischer Reformprozesse als zentrale Aufgaben. Außenpolitische Aspekte sind für sie selten von Belang. Die Interessengruppen konzentrieren ihre Anstrengungen auf die Abwehr negativer Auswirkungen der Regionalintegration auf ihre Klientel. Versuche, den Integrationsprozeß positiv zu gestalten, blieben bisher die Ausnahme. Beiden, Organisationen der Privatwirtschaft und der Zivilgesellschaft, mangelt es in der Regel an der Legitimität, die notwendig ist, um weitreichende Forderungen vorbringen zu können. Ihrem Anspruch, breite Sektoren der Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft zu repräsentieren, steht ihre dünne Mitgliederbasis gegenüber. Ausnahmen von dieser Regel sind Anwalts- und Journalistenvereinigungen. In den nach wie vor stark etatistisch geprägten Ökonomien und Gesellschaften der frankophonen Staaten bestehen erhebliche Vorbehalte gegenüber der Unabhängigkeit von Interessengruppen und Nichtregierungsorganisationen. Viele bestreiten der WACCI die Legitimität und Fähigkeit, die regionalen Interessen der Privatwirtschaft zu vertreten. Der etablierte Dachverband wird vor allem von dem kürzlich gegründeten West African Entrepreneurs Network herausgefordert.

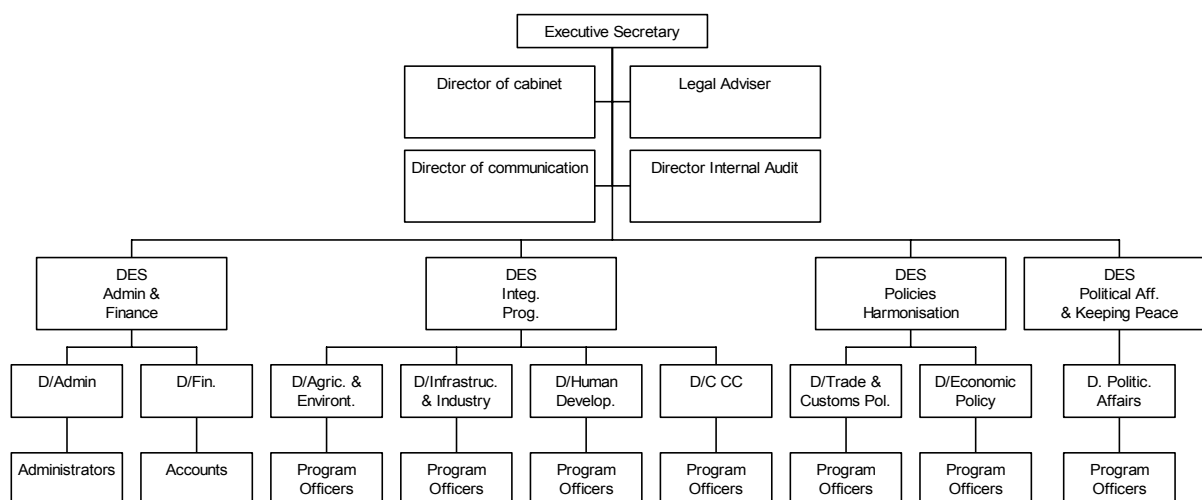
Das ECOWAS-Sekretariat

Das ECOWAS-Sekretariat gilt gemeinhin als ineffizient. Drei Gründe werden hierfür genannt:

- die Kopflastigkeit der Organisationsstruktur,
- die Vergabe von höherrangigen Positionen nach Länderquoten,
- das geringe politische Gewicht der Sekretariatsführung.

Von den 80 *professionals* des ca. 250köpfigen Sekretariats nehmen fast die Hälfte Leitungsfunktionen wahr. Das Sekretariat ist aktiv in der Produktion von Papieren, Studien und Vorlagen, für deren Umsetzung sich jedoch kaum jemand zuständig zu fühlen scheint. An den Qualifikationen des Personals in leitenden Funktionen wie auch der einfachen Mitarbeiter gibt es erhebliche Zweifel. Die bis vor kurzem bestehende Länderquotierung gab der Sekretariatsleitung nur wenig Möglichkeiten, bei der Besetzung von Stellen das notwendige Qualifikationsprofil einzufordern. Statt dessen nutzten Entscheidungsträger der Mitgliedsländer ECOWAS-Leitungspositionen, um notleidende Familienmitglieder zu versorgen oder unliebsame Bürokraten aus den nationalen Administrationen zu entfernen. Die Länderquoten verhindern auch weitgehend Aufstiegsmöglichkeiten innerhalb des Sekretariats und wirken demotivierend auf kompetente Mitarbeiter.

Grafik 3:
Organisationsstruktur des Exekutivsekretariats



Schließlich wurden die Posten des Exekutivsekretärs und seiner drei Stellvertreter in der Vergangenheit wenig prominent besetzt. Es mangelte ihnen mithin an politischem Gewicht, um mit den Ministern der Mitgliedsländer oder gar den Staats- und Regierungschefs auf gleicher Augenhöhe zu verhandeln und die Rolle eines Motors der regionalen Integration zu spielen. Ein Indikator, wie wenig ernst das Sekretariat zum Teil von den Mitgliedsländern genommen wird, ist deren unzureichende Reaktion auf schriftliche Anfragen seitens des Sekretariats. Von den 343 Briefen, die das ECOWAS-Sekretariat an die Mitgliedsländer zwischen 1994 und 1996 geschrieben hat, blieben 263 unbeantwortet.² Positiv zu vermerken ist, daß das ECOWAS-Sekretariat sein eigenes Versagen und das der Mitgliedsländer offen eingesteht und explizit benennt. Seitens der Mitgliedsländer haben mittlerweile sieben Staaten – Burkina Faso, Ghana, Guinea, Mali, Niger, Nigeria und Senegal – eigene Regionalministerien geschaffen und teils prominent besetzt, um einen Teil der genannten Defizite abzustellen.

Der Exekutivsekretär

Der Fonds für Kooperation, Kompensation und Entwicklung ist weitgehend eine Schimäre. Kaum eines der Mitgliedsländer hat die von ihm aufzubringenden Beiträge zu diesem Fonds bisher fristgerecht und in vollem Umfang gezahlt. Kompensationszahlungen sind kaum erfolgt, die Möglichkeiten zur Finanzierung regionaler Entwicklungs- und Kooperationsvorhaben sind eng bemessen. Die Vergabekriterien bei Kompensationszahlungen sind unklar. Nur Benin hat einen Antrag auf Kompensation gestellt. Es war auch als einziges Land dazu berechtigt, da es die Bestimmungen des Trade and Liberalisation Schemes bereits voll umgesetzt hat (vgl. unten, S. 27ff). Erhebliche Zweifel bestehen an der kompetenten Besetzung des zentralen Entscheidungsgremiums des Fonds. Um dem Problem der chronischen Unterfinanzierung beizukommen, wurde

Der Ausgleichsfonds

² Asante/Abankwe, UEMOA, S. 42.

Mechanismus für
Konfliktprävention,
-bewältigung, Friedens-
erhaltung und Sicherheit

auf dem ECOWAS-Gipfel 1999 beschlossen, auf alle Importe der ECOWAS-Staaten aus Drittländern eine 0,5-prozentige Gebühr zu erheben, die dann direkt dem Regionalfonds zufließen soll (siehe anschließendes Kapitel).

Beachtlich ist die diversifizierte Struktur des Mechanismus für Konfliktprävention, -bewältigung, Friedenserhaltung und Sicherheit. Bisher traten als Organe dieser Struktur fast nur der Sicherheitsrat, die Verteidigungs- und Sicherheitskommission sowie die ECOMOG in Erscheinung. Allerdings kam die ECOMOG seit ihrer Einbettung in den Mechanismus noch nicht zum Einsatz, obwohl der Sicherheitsrat Anfang 2001 den Beschluß gefaßt hatte, im Dreiländereck Guinea, Liberia und Sierra Leone ca. 1700 Soldaten zu stationieren. Einer der Gründe für die Nichtumsetzung des Beschlusses war Geldmangel. Dieser dürfte auch die Funktionsfähigkeit der dezentralen Frühwarneinheiten in Frage stellen. Dennoch ist die institutionelle und instrumentelle Ausdifferenzierung der ECOWAS hinsichtlich Konfliktprävention und -bewältigung im Vergleich zu anderen Regionalorganisationen beachtlich – wie auch ihr tatsächliches Engagement in diesem Politikfeld (vgl. unten, S. 52ff).

Finanzen

Einnahmen

Die ECOWAS will sich im wesentlichen aus den Beiträgen der Mitgliedsländer finanzieren. Die jährlichen Beiträge der Mitgliedsländer zur Finanzierung des Budgets des ECOWAS-Sekretariats errechneten sich auf Basis eines Koeffizienten aus Bruttoinlandsprodukt und Pro-Kopf-Einkommen. Derselbe Koeffizient bestimmt die Beiträge der Mitglieder zum Kompensationsfonds, die in zwei Tranchen geleistet werden sollten, zum Telekommunikationsfonds und zur Errichtung des ECOWAS-Hauptquartiers.

Schlechte Zahlungsmoral

Die Zahlungsmoral ist außerordentlich schlecht. In keinem Jahr erreichten die Jahresbeiträge der Mitgliedsländer insgesamt 50% der Zahlungsverpflichtungen. Der Höchstwert lag 1996 bei 45%, den Tiefstand markierte das Jahr 1994 mit 15%.³ Insgesamt schulden die Mitgliedsländer dem Sekretariat mehr als 46 Mio. US-Dollar an jährlichen Beiträgen. Die einzelnen Mitgliedsländer schneiden dabei sehr unterschiedlich ab. Liberia weist eine Schuld von 20 Jahresbeiträgen auf, gefolgt von Mauretanien mit 16. Allein Benin, Burkina Faso, Mali und Nigeria haben bisher alle ihre Jahresbeiträge entrichtet.⁴ Auch bei den Beiträgen zum Kompensationsfonds gibt es große Zahlungsrückstände. Immerhin haben alle ECOWAS-Staaten mit Ausnahme Liberias und Mauretaniens die erste Zahlungstranche überwiesen. Bei der zweiten Tranche taten dies bisher nur fünf Staaten voll (Benin, Burkina Faso, Guinea, Mali und Nigeria), zwei weitere zahlten einen Teil des Beitrags. Insgesamt fehlen im Kompensationsfonds 16,9 Mio. US-Dollar.⁵ Niger, Guinea-Bissau und Nigeria haben Kredite, die sie aus dem Fonds erhalten haben, bis heute nicht zurückgezahlt. Besser sieht es im Fall des Telekommunikationsfonds aus. Hier haben mit Ausnahme

³ Asante/Abankwe, UEMOA, S. 16.

⁴ ECOWAS Secretariat, Interim Report 2000, Abuja 2000, S. 50–51.

⁵ Asante/Abankwe, UEMOA, S. 97.

Mauretaniens, das mittlerweile aus der ECOWAS ausgetreten ist, alle Mitgliedsländer ihre Beiträge beglichen. Aber nur 7 der nun 15 Staaten haben ihren Obolus zur Finanzierung des ECOWAS-Hauptquartiers entrichtet.

Der Versuch der ECOWAS, die durch die schlechte Zahlungsmoral seiner Mitglieder entstehenden Finanzierungslücken durch Einwerben von Drittmitteln bei der internationalen Gebergemeinschaft zu schließen, hatte bisher nur mäßigen Erfolg. Zum Teil lag dies am Versäumnis der ECOWAS, aktiv um solche Mittel zu werben, zum Teil an der Bevorzugung der UEMOA als westafrikanischem Regionalverband (siehe unten, S. 64ff), zum Teil am mangelnden Vertrauen der Geber in eine effiziente Verwendung ihrer Mittel durch die ECOWAS. Die wichtigsten Geldgeber der ECOWAS waren bisher die EU und die African Development Bank (ADB). Die ECOWAS erhielt von den 228 Mio. Euro, die die EU im 8. regionalen Indikativprogramm für Westafrika bereitgestellt hatte, weniger als 10%. Die Restsumme ging an die UEMOA.⁶

Geringe Drittmittel

Die unzureichende Deckung des Budgets des ECOWAS-Sekretariats bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung der Illusion, das Sekretariat solle alle im Vertrag definierten Aufgaben wahrnehmen können, führt dazu, daß das Budget faktisch ausschließlich zur Deckung von Personal- und Verwaltungskosten des Sekretariats verwendet wird. In den vergangenen Jahren wurde das Budget des Sekretariats um 28% auf 5,8 Mio. US-Dollar reduziert und die für Projektarbeit zur Verfügung stehenden Mittel wurden um 72% auf 0,5 Mio. US-Dollar zurückgefahren. Asante und Abankwe kommen auf der Grundlage dieser Zahlen zu dem Schluß, »as it would appear that the ECOWAS staff are being paid for doing almost practically nothing. Sustained and serious research and studies are generally not undertaken, programmes and projects are not systematically monitored and evaluated, while protocols which are ratified are never implemented nor see any evidence of follow-up actions.«⁷

Dominanz von Personalausgaben

Aufgrund der Unterdeckung sind auch die Finanzierungsmöglichkeiten des regionalen Kooperations-, Kompensations- und Projektfonds begrenzt. Er erschöpfte sich bisher in Zuschüssen für regionale Infrastrukturprojekte (siehe unten, S. 57ff) und Kredite an Mitgliedsländer. Wobei die Bedienung der Kreditverpflichtungen seitens der Schuldner zu wünschen übrig ließ. Kompensationszahlungen in Form von Zahlungsbilanzhilfen wurden noch nicht geleistet. Der Grund hierfür liegt allerdings nicht in der unzureichenden finanziellen Ausstattung des Fonds, sondern darin, daß bisher nur Benin das Trade Liberalisation Scheme voll umgesetzt und damit die Berechtigung erworben hat, Ausgleichsfinanzierung zu beantragen.

Unterdeckung des Ausgleichsfonds

Die Einsicht, daß die jährliche Überweisung der Beiträge aus dem Staatshaushalt der Mitgliedsländer nicht funktioniert, hat 1996 zur Verabschiedung eines Protokolls geführt, in dem sich die Unterzeichnerstaaten verpflichten, eine Sondergebühr von 0,5% des Warenwerts auf Importe aus Drittstaaten zu erheben und die Einnahmen daraus direkt einem Sonder-

Reformen

⁶ Ebd., S. 53–54.

⁷ Ebd., S. 53.

konto bei der jeweiligen Zentralbank zuzuführen, *auf das wiederum das ECOWAS-Sekretariat direkten Zugriff hat*. Bis Anfang 2000 haben allerdings nur Benin, Burkina Faso, Guinea und Togo das Protokoll ratifiziert. Nicht alle von ihnen haben das Protokoll aber auch umgesetzt. In dem einen oder anderen Fall gibt es Mutmaßungen, daß zwar die 0,5%-Gebühr erhoben wird, die Einnahmen daraus jedoch direkt dem Staatshaushalt zufließen.

Chancen regionaler Integration und Kooperation in Westafrika

Wirtschaftliche Kooperation und gemeinsamer Markt

Ausgangsbedingungen

Die naturräumliche Ausstattung der Region Westafrika hat große wirtschaftliche Vorteile wie auch Nachteile. Von Vorteil sind die reichhaltigen Rohstoffvorkommen, die allerdings auf die Länder der Region sehr ungleich verteilt sind. Am meisten bevorzugt ist zweifelsohne Nigeria durch seine gewaltigen Vorkommen an sehr hochwertigem, schwefelarmem Erdöl. Nigeria ist der elftwichtigste Erdölexporteur weltweit. Aber auch Sierra Leone mit seinen Diamanten- und Bauxitvorkommen, Liberias Reichtum an Eisenerz, Guineas Bauxitlager, Ghanas Goldadern und Nigers Uranabbau machen Westafrika zu einer international gefragten Ursprungsregion bedeutsamer Rohstoffe. Hinzu kommt eine große Bandbreite landwirtschaftlicher Rohstoffe: Kakao und Kaffee vor allem in Côte d'Ivoire und Ghana sowie Bau- und Edelhölzer insbesondere aus Liberia und Sierra Leone. Die zahlreichen Flüsse der Region bieten zumindest den Küstenstaaten ein großes energetisches Potential und müßten auch eine ausreichende Trinkwasserversorgung erlauben.

Tabelle 1:
Mineralische Rohstoffe

	Benin	Burkina Faso	Côte d'Ivoire	Gambia	Ghana	Guinea	Guinea-Bissau	Kap Verde	Liberia	Mali	Mauretanien	Niger	Nigeria	Senegal	Sierra Leone	Togo
Bauxit																
Diamanten																
Eisenerz																
Erdöl																
Gold																
Kalziumphos.																
Mangan																
Uran																

Quelle: Africa South of the Sahara 2000, 29. Auflage, London: Europa Publishers, Ltd.

Naturraum und Klima

Andererseits weist der Naturraum Westafrika zahlreiche schwerwiegende Hemmnisse für eine wirtschaftliche Entwicklung auf. Hier ist vor allem die Sahelzone zu nennen, die außerordentlich schwierige Bedingungen für landwirtschaftliche Nutzung bietet und sich weiter nach Süden ausbreitet. Sie begrenzt das Entwicklungspotential Senegals, Malis, Nigers und Burkina Fasos entscheidend. In diesen Staaten wird Wassermangel auch immer mehr zu einem zentralen Problem der Befriedigung von Grundbedürfnissen. Aber auch die dichtbesiedelten Küstenregionen erschweren aufgrund des tropischen Klimas, ausgedehnter Sumpfgebiete und unwegsamer Regenwälder die Entwicklung der Landwirtschaft, der physischen Infrastruktur und des verarbeitenden Gewerbes. Die geomorphischen Gegebenheiten erschweren den Zugang zu den Flüssen und damit deren Nutzarmachung für Energiegewinnung und Wasserversorgung. Darüber hinaus hat die Ausbeutung der Erdölvorkommen in Nigeria, des Goldreichtums in Ghana, der Diamantenfelder in Sierra Leone sowie die Abholzung der Wälder der Region und die dichte Besiedelung einiger Küstenregionen bereits enorme ökologische Schäden verursacht.

Tabelle 2:
Hauptprodukte der Landwirtschaft

	Benin	Burkina Faso	Côte d'Ivoire	Gambia	Ghana	Guinea	Guinea-Bissau	Kap Verde	Liberia	Mali	Mauretanien	Niger	Nigeria	Senegal	Sierra Leone	Togo
Erdnüsse																
Fisch																
Hirse																
Holz																
Kakao																
Kassava																
Mais																
Obst																
Plantainbanane																
Reis																
Sorghum																
Süßkartoffeln																
Zuckerrohr																

Quelle: Africa South of the Sahara 2000, 29. Auflage, London: Europa Publishers, Ltd.

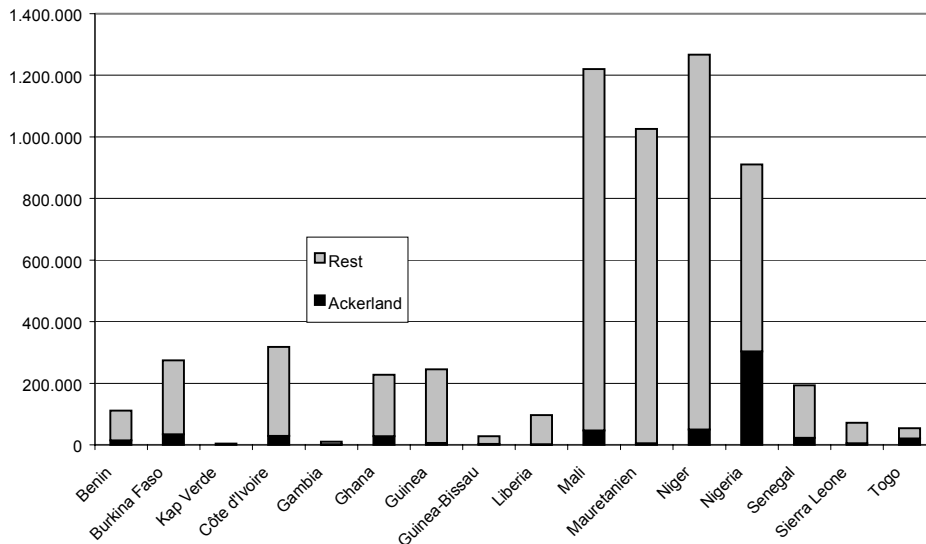
Landwirtschaft

Nigeria ist nicht nur am besten mit mineralischen Rohstoffen ausgestattet, es verfügt auch über die mit Abstand größten Ackerflächen in Westafrika. Aufgrund der Vernachlässigung der Landwirtschaft infolge des Erdölbooms ist die Produktivität der nigerianischen Landwirtschaft gering.

Ghana und Côte d'Ivoire nutzen ihre Ackerflächen überwiegend zum Anbau von Marktfrüchten, vor allem Kakao und Kaffee. In den Sahelländern ist Ackerbau fast nur im Einzugsbereich der großen Flüsse möglich.

Grafik 4:

Landnutzung, 1996 (in qkm)



Quelle: The World Bank.

Aufgrund fortschreitender Desertifikation der semi-ariden Gebiete kommt es in diesen Ländern immer häufiger zu Konflikten zwischen Ackerbauern und Viehzüchtern. In den Küstenländern Guinea, Sierra Leone und Liberia ist die wichtigste landwirtschaftliche Aktivität die Forstwirtschaft, die allerdings eher einem Raubbau denn einer ökologisch verantwortlichen Bewirtschaftung gleicht. Die Verfügungsgewalt über Land ist sehr ungleichmäßig verteilt. Der Gini-Index weist für Ghana, Côte d'Ivoire und Niger noch die gleichmäßigste Verteilung auf, wogegen Landbesitz in Sierra Leone, Guinea-Bissau und Senegal sehr konzentriert ist.

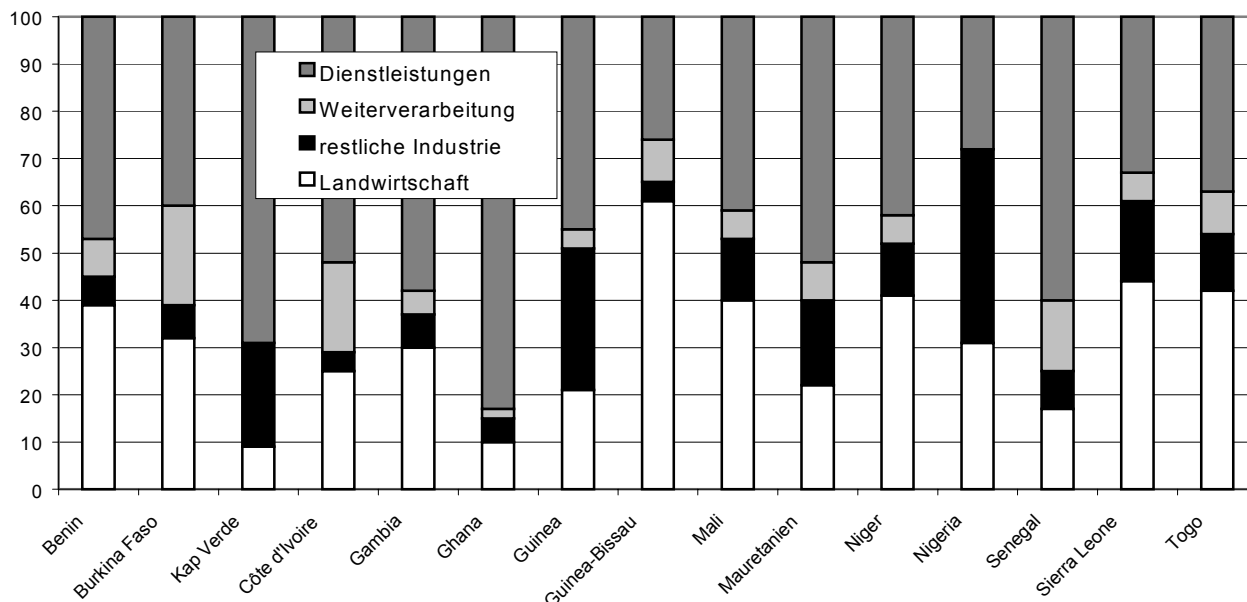
Geographie und Klima haben die Staaten Westafrikas mit sehr unterschiedlichen Startbedingungen für ihre wirtschaftliche Entwicklung bedacht. Daß ein großer mineralischer Rohstoffreichtum keineswegs wirtschaftlichen Erfolg garantiert, demonstriert der Niedergang Nigerias. Die relative Prosperität Côte d'Ivoires bezeugt wiederum, daß das Erreichen eines vergleichsweise hohen Entwicklungsniveaus auch ohne nennenswerte Mineralvorkommen möglich ist. Côte d'Ivoire ist trotz der wirtschaftlichen Schwierigkeiten, die zu Beginn der 90er Jahre und in jüngster Zeit auftraten, das am meisten industrialisierte Land Westafrikas. Die Produktionsvolumen seiner weiterverarbeitenden Industrie erreichen in absoluten Zahlen fast jene Nigerias, wobei die ungleichen Größen der beiden Volkswirtschaften zu berücksichtigen sind. Neben diesen beiden Staaten kann eigentlich nur im Falle Ghanas und Senegals von der Existenz eines

Wirtschaftsstruktur

weiterverarbeitenden Sektors gesprochen werden. Zwar weisen die Industriesektoren der anderen Staaten Westafrikas zum Teil recht hohe Prozentwerte auf, die aber vor dem Hintergrund des sehr kleinen BIP und des begrenzten landwirtschaftlichen Potentials zu sehen sind.

Grafik 5:

Entstehung des BIP, 1998 (Wertschöpfungsanteil am BIP in %)



Quelle: *The World Bank*; keine Daten verfügbar für Liberia; für Nigeria und Kap Verde Weiterverarbeitung nicht getrennt ausgewiesen.

Wirtschaftliche Entwicklung

Die wirtschaftliche Entwicklung in den größeren Ländern der Region verlief recht unterschiedlich. Sie unterlag großen kurzfristigen Schwankungen in Nigeria, wobei hier die generelle Abwärtstendenz seit den 80er Jahren noch immer nicht gestoppt werden konnte. Ghana ist das einzige Land aus der Reihe der »Großen Vier« der Region, das über einen längeren Zeitraum auf relativ hohe Wachstumsraten zurückblicken kann, vor allem verursacht durch eine erhöhte Goldproduktion, ein zeitweiliges Anziehen der Preise für Kakao und Kaffee sowie umfangreiche Zuflüsse seitens bilateraler und multilateraler Geber an das Modell-Land wirtschaftlicher Strukturanpassung in Westafrika. Côte d'Ivoire war Ende der 80er, Anfang der 90er Jahre in eine tiefe wirtschaftliche Krise geraten, profitierte Mitte der 90er Jahre von der Abwertung des Franc-CFA und den gestiegenen Preisen für Kakao, um dann Ende der 90er Jahre erneut wirtschaftlich zurückzufallen. Die Boomperiode Mitte der 90er Jahre hat dringend notwendige wirtschaftliche Anpassungsmaßnahmen erneut verzögert.

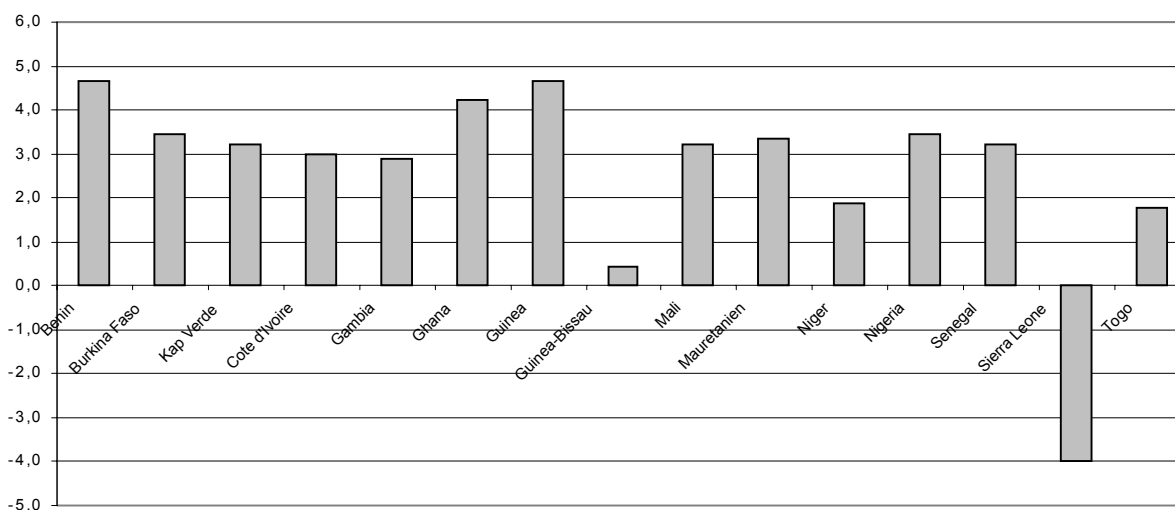
Auslandsinvestitionen

Ein ähnlich heterogenes Bild bietet sich bei den Auslandsinvestitionen. Die weitaus höchsten hat naturgemäß der Erdölsektor Nigerias angezogen. Aber auch Côte d'Ivoire konnte durchaus beachtliche Auslandsinvestitionen verzeichnen, wobei der Löwenanteil in der ersten Hälfte der 90er Jahre getätigt wurde. Neben diesen beiden Ländern kann nur noch im Falle von

Guinea, Ghana, Kap Verde und Senegal von nennenswerten Zuflüssen an Privatkapital gesprochen werden. Sierra Leone, aufgrund seines Reichtums an Diamanten, mineralischen Rohstoffen und Forstprodukten ein traditionell wichtiger Investitionsstandort, hat wegen des anhaltenden Bürgerkriegs im Land in den vergangenen Jahren nur noch geringe Auslandsinvestitionen empfangen.

Grafik 6:

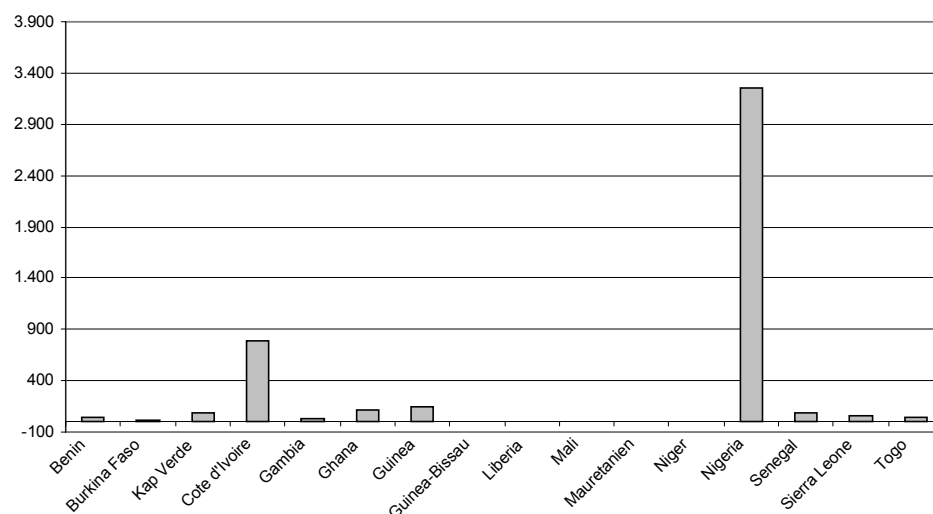
Wachstum des BIP (real, jährlicher Durchschnitt 1990–1998; in %)



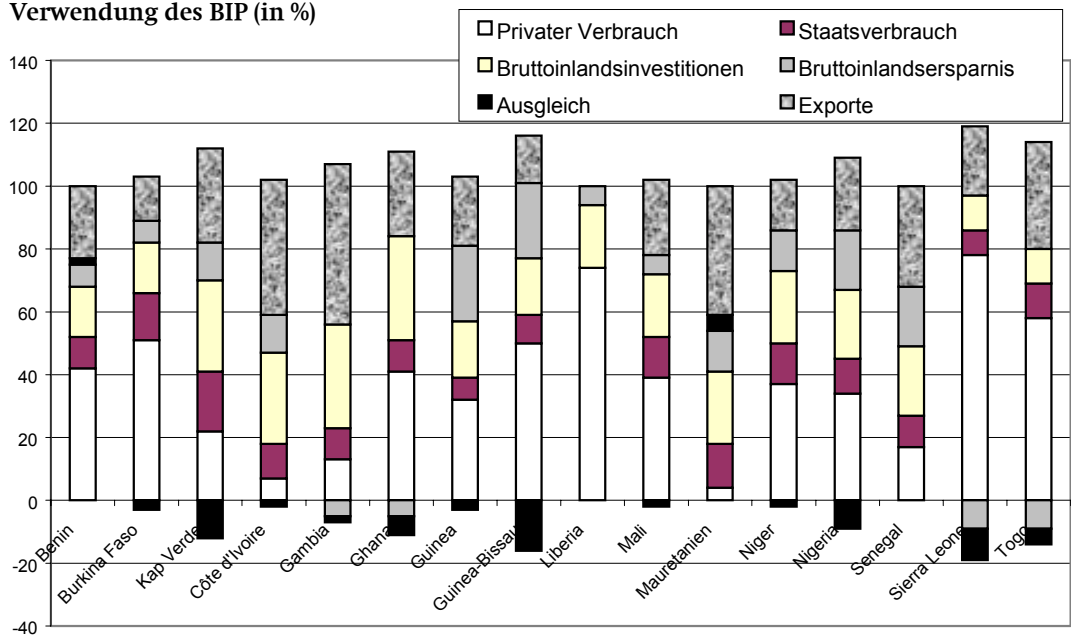
Quelle: *The World Bank*; keine Daten verfügbar für Liberia.

Grafik 7:

Direkte Auslandsinvestitionen, 1994–1996 (in Mio. US-Dollar)



Quelle: *The World Bank*.

Grafik 8:**Verwendung des BIP (in %)**

Quelle: The World Bank.

Die großen Erdölkonzerne in Nigeria, allen voran Shell, die Bergbau-gesellschaften in Ghana, Sierra Leone und Niger sowie die Holzindustrie und Bauunternehmen sind jene Wirtschaftsakteure, die den Löwenanteil der internationalen Investitionen in Westafrika halten und dementsprechend auch über erheblichen politischen Einfluß verfügen. Ein solcher kann auch den nach wie vor zahlreichen französischen Unternehmern im frankophonen Westafrika beigemessen werden. Eine weitere wichtige Akteursgruppe im Wirtschaftsleben ist – besonders in den Küstenstaaten der Region – die libanesische Minderheit, deren Stärke auf mehrere hunderttausend Personen geschätzt wird und die ähnlich wie die Inder in Ostafrika vor allem den Kleinhandel beherrschen. Während die französische Minderheit in Westafrika stets mit der Sicherheit agieren kann, unter dem besonderen Schutz Frankreichs zu stehen, befinden sich die Libanesen in den meisten Staaten Westafrikas in einer exponierteren und angreifbaren Position, die sie durch gute Geschäftsbeziehungen zur jeweiligen Machtelite abzusichern versuchen. Ähnlich delikat ist die Stellung der fast über ganz Westafrika verstreuten senegalesischen Händler, der häufig im halblegalen und kriminellen Raum agierenden nigerianischen Geschäftsleute sowie der zahlreichen Wanderarbeiter (vgl. unten, S. 47ff und S. 57ff). Ein weiterer wichtiger Faktor für das Verständnis westafrikanischer Wirtschaftsbeziehungen ist die Tatsache, daß in fast allen Ländern der Region ein oder zwei angestammte Minderheitsethnien – meist aus den Küstenregionen – in der jeweiligen Volkswirtschaft eine herausragende Rolle spielen, während in Politik und Militär häufig Ethnien aus eher strukturschwachen Gebieten dominieren. Nach wie vor ist der Staat trotz Struktur-anpassung und Deregulierung in Westafrika ein zentraler Wirtschafts-

akteur. Insbesondere bei den Versorgungsbetrieben und bei der Rohstoffverarbeitung dominieren halbstaatliche Unternehmen, in einigen Bereichen (z.B. Telekommunikation in Nigeria) halten sie nach wie vor eine Monopolstellung.

Der intraregionale Handel zwischen den Staaten der ECOWAS liegt bei 5%.⁸ Dessen Volumen ist fast vollkommen auf die Aus- und Einfuhr einiger weniger Länder zurückzuführen. Im Fall der Ausfuhren sind es vor allem die Exporte Côte d'Ivoires nach Ghana, Mali und Burkina Faso sowie Nigerias nach Ghana und Côte d'Ivoire (vgl. Tabelle 3). Auf der Importseite dominieren neben den drei halbwegs industrialisierten Ländern Ghana, Côte d'Ivoire und Nigeria Togo sowie die Binnenstaaten Mali und Burkina

Intraregionaler Handel

Tabelle 3:

Exporte von...nach... (1997)

	Benin	Burkina Faso	Côte d'Ivoire	Gambia	Ghana	Guinea	Guinea-Bissau	Kap Verde	Liberia	Mali	Mauretanien	Niger	Nigeria	Senegal	Sierra Leone	Togo	Restl. Afrika	Industrieländer	Rest
Benin		1	1									3	6				4	62	169
Burkina Faso	1									3		3				3	15	92	74
Côte d'Ivoire	52	157		13	252	44		1	23	212	4	50	63	46	4	63	274	2675	462
Gambia					1	1											1	121	4
Ghana		5	2										64	2		232	31	1279	372
Guinea			8						7				5				35	616	143
Guinea-Bissau			2														1	12	60
Kap Verde							1										2	17	1
Liberia			1												1	1	12	500	397
Mali		2	2									1	2				20	121	138
Mauretanien	8		12		1				9							8	12	409	40
Niger													7			1	5	159	99
Nigeria		14	290		443	3			1	1		4		84	10	4	447	7673	2607
Senegal	15	3	19	16	1	12	8	3	1	43	20	1	5		1	5	31	131	221
Sierra Leone				1													7	107	32
Togo		8			14					2		9	33				30	100	224

Quelle: IWF.

Faso. Die Importe Benins aus Ghana und Nigeria dürften ähnlich hoch sein, werden aber in den verfügbaren Statistiken nicht ausgewiesen. Diese Handelsströme sind relativ leicht zu erklären: mit dem Export nigerianischen Öls nach Ghana und Côte d'Ivoire, dem Aufnahmevermögen des

⁸ Ernest Aryeetey, Regional Integration in West Africa (OECD Development Centre, Technical Papers No. 170), Paris 2001, S. 21.

Handelsstruktur

rasch wachsenden ghanaischen Marktes für Halbfertig- und Fertigwaren aus Côte d'Ivoire, mit der Abhängigkeit der industriell kaum entwickelten Binnenländer der Region vom Warenzufluß aus den entwickelteren Volkswirtschaften. In solcher Abhängigkeit befindet sich auch Togo gegenüber Ghana. Da fast alle Grenzen Westafrikas traditionelle Handelsströme und ethnische Gemeinschaften durchschneiden, spielt der informelle Handel in der Region eine große Rolle. Der Marktwert der geschmuggelten Waren wird auf ein ähnliches Volumen geschätzt wie der des formellen Handels.

Selbst wenn dies in Rechnung gestellt wird, ändert es nichts an der Tatsache, daß der Außenhandel der westafrikanischen Staaten nach wie vor von den Industrieländern beherrscht wird. Die Industrien der Ökonomien Westafrikas sind in der Regel zu wenig entwickelt, um eine intraregionale Arbeitsteilung entstehen zu lassen. Bei der Produktion von Nahrungsmitteln gibt es kaum Komplementaritäten. Jene landwirtschaftlichen und mineralischen Rohstoffe der Region, die große Attraktivität für die Weiterverarbeitung oder als Energieträger haben und deshalb auf den Weltmärkten relativ teuer gehandelt werden, werden von den jeweiligen Ursprungsländern vorzugsweise nach Europa, den USA und Japan veräußert, um dafür knappe Devisen zu erhalten. Dennoch besitzt ein westafrikanischer Markt im Rahmen der ECOWAS mit seinen 200 Mio. Konsumenten, seinem Reichtum an mineralischen Rohstoffen und den potentiellen Entwicklungslokomotiven Nigeria, Côte d'Ivoire und Ghana durchaus ein vielversprechendes Wachstumspotential, wenn die Integration gelingt.

Zielsetzungen der ECOWAS und deren Umsetzung

Wirtschaftliches Integrationsziel der ECOWAS ist die Errichtung einer Wirtschaftsunion,

- die eine Freihandelszone, eine Zoll- und Währungsunion umfaßt,
- bei der völlige Freizügigkeit für den Personen-, Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr sowie Niederlassungsfreiheit herrschen
- und in der die Wirtschafts- und Sozialpolitik der Mitgliedsländer im Einklang miteinander stehen.

Ehrgeizige Zeitpläne

Zur Erreichung dieser Ziele definiert der ECOWAS-Vertrag ehrgeizige Zeitpläne. Innerhalb von zehn Jahren, beginnend mit dem 1. Januar 1990, sollten die Mitgliedsländer eine Zollunion inklusive einer Freihandelszone formieren. Weitere fünf Jahre sollten dann ausreichen, um die ECOWAS in eine Wirtschafts- und Währungsunion umzuwandeln. Die Kernelemente bei der Umsetzung dieser Ziele sind: das Trade Liberalisation Scheme (TLS), der freie Personenverkehr, die Zusammenarbeit in Währungsfragen sowie die Harmonisierung der Wirtschafts- und Finanzpolitik.

Trade Liberalisation Scheme...

Das TLS besteht aus zwei Elementen: der Liberalisierung des Handels mit nichtverarbeiteten Waren und traditionellen Handwerksprodukten sowie der Liberalisierung des Handels mit Industrieprodukten. Nichtverarbeitete Waren und traditionelle Handwerksprodukte sollten mit sofortiger Wirkung vom 1. Januar 1990 an frei von Zöllen und nichttarifären Handelshemmnissen sein, sofern sie

- die ECOWAS-internen Ursprungsregeln einhalten,⁹
- sich auf einer entsprechenden Liste von Waren wiederfinden,
- von einem Ursprungszeugnis und einer ECOWAS-Export-Erklärung begleitet sind.

Diese Bedingungen sind es, die die zoll- und restriktionsfreie Einfuhr von nichtverarbeiteten Waren und traditionellen Handwerksprodukten erschweren oder zum Gegenstand korrupter Praktiken machen, obwohl bereits zwölf Mitgliedsländer (Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Gambia, Ghana, Guinea, Mali, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra Leone und Togo) eine Umsetzung dieser Form der Handelsliberalisierung reklamieren. Darüber hinaus enthält das Protokoll über die Ursprungsregeln eine Bestimmung, der zufolge die Unternehmen, deren Produkte in die Warenliste Aufnahme finden wollen, eine hinreichende Beteiligung von Afrikanern aufweisen soll. Die Definition des »hinreichend« obliegt der Handelskommission. Diese Vorschrift, so schwammig sie ist, kann zum Ausschluß von Unternehmen führen, die sich im Alleinbesitz von Europäern und US-Amerikanern befinden. Hiervon wäre vor allem die Wirtschaft Senegals und Côte d'Ivoires betroffen, wo Franzosen noch immer einen erheblichen Anteil der privaten Unternehmerschaft stellen.

Bei der Liberalisierung des Handels mit Industrieprodukten wird diese Zahl an Mitgliedsländern bei weitem nicht erreicht, obgleich seit Anfang 2000 sämtliche Industrieprodukte, die den Herkunftsregeln genügen, ein Genehmigungsverfahren durchlaufen haben und von einem Ursprungszeugnis sowie einer Export-Erklärung begleitet sind, innerhalb der ECOWAS frei gehandelt werden sollten. Allein Benin hat diese Vorgaben bisher umgesetzt. Als besonderes Hemmnis erweist sich das Genehmigungsverfahren. In der ECOWAS niedergelassene Unternehmen müssen via ihre jeweiligen nationalen Regierungen beim ECOWAS-Sekretariat eine Liste der von ihnen produzierten Güter zur Genehmigung vorlegen, in der zu dokumentieren ist, ob diese Güter den Herkunftsregeln genügen. Fünf Mitgliedsländer der ECOWAS haben bisher noch nicht einmal eine derartige Liste eingereicht. Aber selbst für die genehmigten Güter bestehen bei jenen Ländern, die das TLS noch nicht voll umgesetzt haben, Zölle und nichttarifäre Handelshemmnisse fort, von den informellen Restriktionen bei den Grenzkontrollen und beim Transit ganz zu schweigen. Nach einer Studie der ECOWAS gab es 1999 auf der 992 km langen Straße zwischen Lagos und Abidjan 69 Checkpunkte, die Polizei und andere Sicherheitskräfte dazu nutzen, ihren Anteil am freien intraregionalen Warenverkehr einzufordern – ungeachtet der nationalen und ECOWAS-Bestimmungen.

...kaum umgesetzt

Diese Checkpunkte sowie Korruption und Schikanen bei den Grenzkontrollen sind es auch, die den freien Personenverkehr innerhalb der Region maßgeblich behindern. Zwar verweist die ECOWAS mit einigem Stolz darauf, daß mittlerweile alle Mitgliedsländer die Visumpflicht für Reisende

Freier Personenverkehr
formal sehr eingeschränkt

⁹ Der extraregionale Anteil an den Rohstoffen und Vorprodukten, die bei der Herstellung der Ware verwendet wurden, darf nicht 60% des c.i.f.-Werts der Ware übersteigen, oder die intraregionale Wertschöpfung darf nicht weniger als 35% des f.o.b.-Werts des Endprodukts unterschreiten.

Informelle Niederlassungsfreiheit

aus den ECOWAS-Staaten aufgehoben haben und ihnen für maximal 90 Tage Aufenthaltsrecht gewähren. Doch scheitert diese Liberalisierung weitgehend an den Checkpunkten und Zollstationen. Weitere Eckpunkte des freien Personenverkehrs sind ein ECOWAS-Reisedokument, das dessen Inhaber das Ausfüllen von Ein- und Ausreiseformularen erspart, die Harmonisierung dieser Formulare und die Einführung einer braunen Versicherungskarte für Motorfahrzeuge. Das Reisedokument ist bisher erst in sieben Mitgliedsländern erhältlich (Burkina Faso, Gambia, Ghana, Guinea, Niger, Nigeria und Sierra Leone); eine Harmonisierung der Ein- und Ausreiseformulare hat bisher nicht stattgefunden; und eine braune Versicherungskarte wird erst in drei Vierteln der Mitgliedsländer ausgegeben (die Ausnahmen sind Gambia, Kap Verde, Liberia und Mauretanien).

Ungeachtet der nicht sehr überzeugenden Bilanz bei der Umsetzung der Vorhaben zur Liberalisierung des freien Personenverkehrs ist jedoch festzustellen, daß für die Bürger der Region die Niederlassungsfreiheit de facto bereits existiert. Westafrika war stets eine Region starker Wanderungsbewegungen. Die kolonialen Grenzen durchschnitten zahlreiche Volksgruppen, die Staatsangehörigkeit eines Angehörigen solcher Ethnien ist nicht immer eindeutig bestimmbar. Einige Volksgruppen sind über den ganzen Raum Westafrika verstreut, da ihre ethnische Identität weniger geographisch bestimmt ist und eher auf einer klaren sozio-kulturellen Rollenbestimmung beruht. Schließlich haben unterschiedliche Entwicklungsdynamiken und Entwicklungsniveaus der kolonialen und nachkolonialen Staaten zu starker Arbeitsmigration geführt. Senegalesische Händler und nigerianische Geschäftsleute sind über die gesamte Region verstreut, im Senegal gibt es große Minderheiten aus den Nachbarländern, in Mauretanien zahlreiche Senegalesen, in Ghana viele Togoer, Beniner und Burkinabe, in Nigeria große Gruppen von Zuwanderern aus denselben Ländern, ergänzt um Nigerer, und in Côte d'Ivoire sollen die zum Teil schon seit Jahrzehnten ansässigen Burkinabe, Malier und Liberianer ca. 40% der Gesamtbevölkerung ausmachen. Die faktische Niederlassungsfreiheit ändert jedoch nichts an der Tatsache, daß die Migranten keinerlei Rechtssicherheit genießen. In Zeiten wirtschaftlicher Krisen und Spannungen zwischen Nachbarländern ist deren Ausweisung ein gern benutztes Ventil oder Sanktionsinstrument, wie die Nigerianer, Togoer, Ghanaer, Ivorer und Mauretanier wiederholt bewiesen haben. Die zentrale Rolle, die die Herkunft eines Präsidentschaftskandidaten in Côte d'Ivoire in den vergangenen Monaten spielte, beweist auch, welch sensibles Thema diese Migration ist und wie sehr sie sich zur Mobilisierung von zum Teil auch gewaltsamer politischer Unterstützung eignet.

Ziel der Zollunion verfehlt

Der Zeitplan zur Schaffung einer Zollunion wurde bisher nicht eingehalten. Es ist nicht abzusehen, daß weitere fünf Jahre ausreichen, um die bis dahin geplante Währungsunion ins Werk zu setzen. Innerhalb der ECOWAS gibt es bereits eine Währungsunion, die der Franc-Zone, deren Mitglieder sich 1994 in der UEMOA zusammengeschlossen haben. Dieser Währungsverbund stellt allerdings keine Währungsunion im klassischen Sinne dar, da ihr Garant eine Macht außerhalb der Union ist. Frankreich

gewährleistet die Stabilität der Währung des Franc-CFA, indem es sich zum Ausgleich des Zahlungsbilanzdefizits der Mitgliedsländer der Franc-Zone aus seinem Staatshaushalt verpflichtet hat. Es bestimmt auch weitgehend im Alleingang den Außenwert der Währung, wie die 50prozentige Abwertung des Franc-CFA im Jahre 1994 eindrucksvoll dokumentiert hat. Der westafrikanischen Franc-Zone und damit der UEMOA gehören mit Ausnahme Guineas alle frankophonen Staaten der Region plus Guinea-Bissau an. Bei der Verschmelzung der Franc-Zone mit den anderen Staaten der ECOWAS zu einer Währungsunion sind bisher noch keine nennenswerten Fortschritte zu verzeichnen. Selbst die Annäherungen an dieses Ziel sind nicht sehr eindrucksvoll. Noch immer müssen Angehörige von ECOWAS-Staaten in anderen Staaten der Gemeinschaft Flugtickets, Flughafensteuer und ähnliches mit Devisen zahlen. Die Währungen der Region sind in der Praxis kaum konvertibel. Die Arbeit der West African Monetary Agency (WAMA), die die Verwendung lokaler Währungen bei intraregionalen Geschäftstransaktionen ermöglichen soll, leidet darunter, daß die Mitgliedsländer der ECOWAS ihren Zahlungsverpflichtungen gegenüber der WAMA nur unzureichend nachkommen.

Die Gründung einer Währungsunion bedingt die Angleichung der Wirtschafts- und Finanzpolitik der Mitgliedsländer. Wie die Euro-Staaten haben sich auch die ECOWAS-Mitgliedsländer auf Konvergenzkriterien hierfür geeinigt. Sie werden in Primär- und Sekundärkriterien unterteilt. Die Primärkriterien sind:

- ☐ Budgetdefizit unter 4% des BIP bis 2002,
- ☐ jährliche Inflationsrate geringer als 5% 2001 und geringer als 3% 2003,
- ☐ Kredite der Zentralbank an die Regierung weniger als 10% der Staatseinnahmen des Vorjahrs,
- ☐ Devisenreserven für mindestens vier Monate zur Abdeckung der Importe bis 2003.

Die Sekundärkriterien lauten:

- ☐ Verbot neuer und Begleichung bestehender inländischer Zahlungsrückstände,
- ☐ Anteil der Steuereinnahmen am BIP mindestens 20%,
- ☐ Anteil der Lohnkosten an den Steuereinnahmen weniger als 35%,
- ☐ Wechselkursstabilität,
- ☐ positive reale Zinssätze,
- ☐ Anteil der öffentlichen Kapitalausgaben an den Steuereinnahmen mindestens 20%.

Grafiken 9 und 10 zeigen die gegenwärtige Erfüllung jener beiden Konvergenzkriterien, für die ausreichend Zahlen verfügbar sind. Das Bild, das sich darin abzeichnet, ist nicht sehr beeindruckend. Die meisten Staaten sind weit von der Schwelle des 4%igen Budgetdefizits entfernt. Bei der Inflationsrate bietet sich ein besseres Bild. Hier ist zumindest eine Annäherung an den Grenzwert erkennbar, wenn auch die kräftigen Ausschläge bei den Nicht-UEMOA-Staaten in der Vergangenheit die Sorge wecken, daß diese Annäherung nicht von Dauer sein könnte. Wenig überzeugend ist auch die Bilanz bei der Harmonisierung interner indirek-

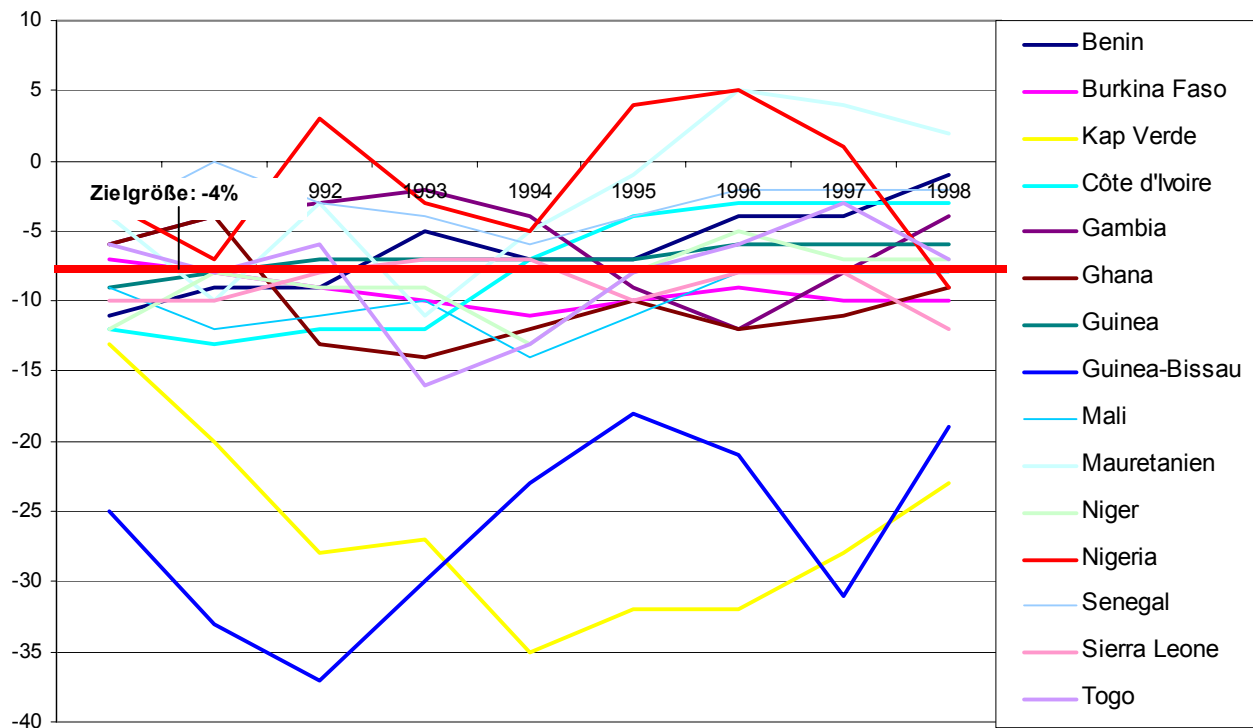
Konvergenzkriterien der Währungsunion...

...unzureichend erfüllt

ter Steuern. Bisher haben nur neun Staaten eine Mehrwertsteuer eingeführt, die nach Absicht der ECOWAS die Haupteinnahmequelle in diesem Bereich sein soll: Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinea, Mali, Niger, Nigeria, Senegal und Togo. Dies ist noch nicht gleichbedeutend mit einer Angleichung der Zollsätze.

Grafik 9:

Entwicklung des Budgetdefizits (in % des BIP)



Quelle: The World Bank; keine Daten verfügbar für Liberia.

Die Ghana-Nigeria-Initiative

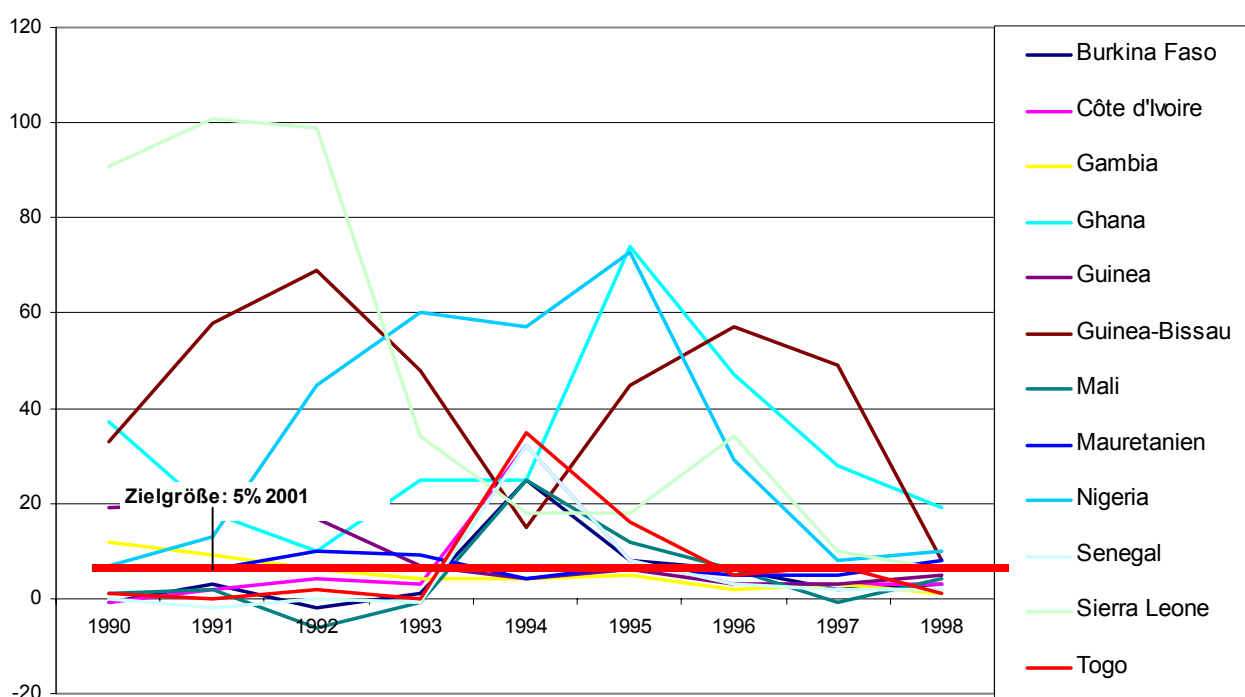
Die ernüchternde Bilanz der ECOWAS bei der Realisierung der wirtschaftlichen Integrationsziele (vgl. auch Übersicht 2, S. 40) hat beim ECOWAS-Gipfel 1999 nicht nur zu einer kritischen Selbsteinschätzung geführt, sondern auch zur Billigung einer Initiative Ghanas und Nigerias, zusammen und im Verbund mit anderen Integrationswilligen einen sogenannten *fast track* einzuschlagen, das heißt in einigen Feldern der Integration voranzuschreiten. Diese Initiative basiert auf Bestimmungen des überarbeiteten ECOWAS-Vertrags, in dem die Prinzipien der variablen Geometrie und der unterschiedlichen Geschwindigkeiten festgeschrieben sind. Das Herzstück der Initiative Ghanas und Nigerias ist die Schaffung einer zweiten Währungszone in Westafrika, zuerst zwischen diesen beiden Staaten und dann zwischen allen Nicht-UEMOA-Mitgliedern, die letztendlich mit den Ländern der Franc-Zone zu einer Währungsunion verschmelzen soll. Im April 2000 hat diesbezüglich bereits ein Mini-Gipfel unter Teilnahme Gambias, Ghanas, Guineas, Liberias, Nigerias und Sierra Leones stattgefunden. Bis spätestens 2003 soll diese zweite Währungs-

union gegründet sein. Die Verschmelzung mit der Franc-Zone ist im Jahr 2004 geplant. Die Konvergenzkriterien für die zweite Währungsunion sind nur zum Teil mit jenen für die ECOWAS-Währungsunion identisch:

- einstellige Inflationsrate im Jahr 2000,
- Devisenreserven zur Deckung der Importe für mindestens drei Monate 2000 und sechs Monate 2003,
- Kredite der Zentralbank an die Regierung weniger als 10% der Staatseinnahmen des Vorjahrs.

Grafik 10:

Entwicklung der Inflationsrate (in %)



Quelle: The World Bank; keine Daten verfügbar für Benin, Liberia, Kap Verde und Niger.

Diese Kriterien sind bestimmend für die erste Phase der Angleichung. Im Mittelpunkt der zweiten steht das Verhältnis zwischen Budgetdefizit und BIP. Über das Kriterium hierfür wurde noch nicht befunden. Abgesehen von den wirtschaftlichen und politischen Schwierigkeiten, diese Kriterien einzuhalten, besteht zudem das Problem der Verlässlichkeit der Statistiken. Die Einhaltung der Kriterien soll zwar aufgrund vergleichbarer Zahlen der internationalen Finanzorganisationen und der UN überprüft werden, die jedoch wiederum weitgehend auf den Meldungen der nationalen Statistikbüros basieren. Eine unzureichende Datenbasis, Mängel bei der Datenerhebung und gezielte Manipulationen bieten wenig Gewähr dafür, daß die vereinbarten Kriterien tatsächlich eingehalten werden. Die ECOWAS hat die hieraus drohenden Gefahren erkannt und deshalb der Verbesserung des Statistikwesens der Gemeinschaft bei der Sektorkooperation Priorität eingeräumt (vgl. unten, S. 61ff).

Mangelhafte Datenbasis

Übersicht 2:**Erfüllung von ECOWAS-Vorgaben durch Mitgliedsstaaten**

		Freier Personen- verkehr	Freier Güter- verkehr	Geld- politik	Harmonisierung der Wirtschafts- und Finanzpolitik	Begleichung der Zah- lungsverpflichtungen		
Nicht-UEMOA-Staaten	Gambia							
	Ghana							
	Guinea							
	Kap Verde							
	Liberia							
	Mauretanien							
	Nigeria							
	Sierra Leone							
	UEMOA-Staaten	Benin						
Burkina Faso								
Côte d'Ivoire								
Guinea Bissau								
Mali								
Niger								
Senegal								
Togo								

Umsetzung, Interessen und Positionen der Mitgliedsländer

Intraregionale
Unterschiede in der
Umsetzungsbilanz

Die Erfolgsbilanz regionaler wirtschaftlicher Integration der ECOWAS ist 25 Jahre nach ihrer Gründung mehr als ernüchternd. Keines der hochgesteckten Integrationsziele wurde erreicht. Dort, wo auf dem Papier Fortschritte erzielt wurden, wie beim freien Personenverkehr, bei der Liberalisierung des Handels mit nichtverarbeiteten Waren und traditionellen Handwerksprodukten, sind in der Praxis erhebliche Einschränkungen zu verzeichnen. Deutlich wurde oben im Unterkapitel auf S. 34ff, aber auch im ersten Kapitel (S. 7ff), daß die Bereitschaft und Fähigkeit der Mitglieds-

länder, die von ihnen unterzeichneten Verträge, Abkommen und Protokolle umzusetzen, sehr stark variieren. Das positive Extrem stellt Benin dar, das negative Mauretanien, das auch konsequenterweise im Dezember 1999 mit Wirkung Ende 2000 seinen Austritt aus der ECOWAS erklärt hat. Die Einhaltung formaler Übereinkünfte ist generell bei der Gruppe der UEMOA-Staaten als gut zu bewerten, wobei allerdings insbesondere Côte d'Ivoire darüber hinausgehend jedes weitere Engagement für die ECOWAS vermissen läßt. Am ehesten ist dieses Engagement noch in Nigeria, Ghana, Togo, neuerdings auch in Mali zu erkennen. Die Gründe für diese Unterschiede zwischen den Mitgliedsländern und das Versagen der ECOWAS generell, Fortschritte in Richtung Wirtschafts- und Währungsunion zu machen, lassen sich auf folgende Faktoren zurückführen:

- geringe Attraktivität eines regionalen Marktes,
- wirtschaftliche und politische Instabilität der Region,
- mangelnde Steuerungsfähigkeit der Regierungen der Mitgliedsländer,
- Interessendivergenzen zwischen den Mitgliedsländern.

Die mäßige Attraktivität eines ECOWAS-Marktes wurde bereits im Unterkapitel auf S. 27ff herausgearbeitet. Sie liegt vor allem in der geringen Kaufkraft der durchaus nicht kleinen Schar der Konsumenten in Westafrika, in der geringen Diversität der landwirtschaftlichen und industriellen Produktion sowie in der Tatsache, daß jene Länder, die über begehrte landwirtschaftliche und mineralische Rohstoffe verfügen, diese gewinnbringend auf dem Weltmarkt veräußern und nur in Ausnahmefällen bereit sind, anderen ECOWAS-Mitgliedern beim Preis oder bei der Versorgung mit diesen Waren Vorteile einzuräumen. Der zu erwartende Nutzen einer Marktintegration hält sich für die meisten ECOWAS-Mitglieder in engen Grenzen. Zumal die halbwegs industrialisierten Staaten der Region die Märkte der Nachbarstaaten via formellen oder informellen Handel ohnehin schon weitgehend durchdrungen haben. Setzt man den zu erwartenden Nutzen für sie in Beziehung zu den zu erwartenden Kosten (siehe unten), ist das Ergebnis nicht so eindeutig positiv, daß es ein größeres Engagement zugunsten der Marktintegration erwarten ließe.

Geringe Attraktivität
eines regionalen Marktes

Ein nicht zu unterschätzender Faktor ist die enorme wirtschaftliche und politische Instabilität, die die Region in den vergangenen 25 Jahren kennzeichnete. Von der wirtschaftlichen Instabilität schien lange Zeit nur das anglophone Westafrika betroffen zu sein. Die starken Ölpreisschwankungen, die Veruntreuung der Einnahmen aus dem Ölexport und fundamentale entwicklungspolitische Fehlentscheidungen haben das potentiell reiche Nigeria zu einem Riesen auf tönernen Füßen gemacht. Die Größe des Landes und seiner Ökonomie läßt jene Staaten, die mit ihm eine Wirtschaftsunion bilden sollen, zu Recht dessen Instabilität und deren negative Auswirkungen auf ihre eigenen Volkswirtschaften fürchten. Zumal ihre eigene Stabilität äußerst fragil ist. Ghana ist noch weit von einem sich selbst tragenden Wirtschaftsaufschwung entfernt. Es sind noch immer die internationalen Geldgeber, die das Musterland der Strukturanpassung über Wasser halten. Das wirtschaftlich lange Zeit als stabil geltende frankophone Westafrika mußte 1994 erleben, daß diese Stabilität zum Groß-

Wirtschaftliche
Instabilität

teil auf einer überbewerteten, von außen garantierten Währung beruht. Die Abwertung in jenem Jahr führte zwar nach dem ersten Anpassungsschock zu einem wirtschaftlichen Boom, da sich die Exporte erheblich verbilligten. Das Beispiel Côte d'Ivoire zeigt aber eindrucksvoll, daß dieser Boom eben nur auf einer Veränderung der Wechselkurse und gestiegenen Rohstoffpreisen basierte und nicht auf strukturellen Anpassungen – im Gegenteil diese eher verzögerte. Die endemische wirtschaftliche Instabilität macht eine Harmonisierung der Wirtschafts- und Finanzpolitik außerordentlich schwierig. Wenn sie gelingen sollte, dann dürfte sie weniger auf den definierten Konvergenzkriterien beruhen als auf der Tatsache, daß nun fast alle Staaten der Region Strukturanpassungsprogramme gemäß der Vorgaben von IWF und Weltbank durchführen – ohne diese allerdings regional zu koordinieren. Nach wie vor gibt es erhebliche Unterschiede bei der Gestaltung zentraler Politikfelder, wie zum Beispiel der Agrarpolitik. Einer Harmonisierung stehen hier nicht nur widerstreitende volkswirtschaftliche Erwägungen entgegen, sondern auch die Partikularinteressen großer Teile der wirtschaftlichen und politischen Elite, die von Preisunterschieden für wichtige Agrargüter durch Schmuggel profitieren.

Politische Instabilität

Die politische Instabilität unterminiert Integrationsprozesse kaum weniger als die wirtschaftliche. Westafrika ist die afrikanische Region mit der höchsten Zahl an erfolgreichen und mißlungenen Staatsstreichen. Erneut ist die regionale Vormacht Nigeria ein Hauptbetroffener dieser Form der Instabilität. Aber auch Benin, Ghana, Burkina Faso, Niger, Mali, Mauretanien, Liberia, Sierra Leone und Guinea können hier eine eindrucksvolle Liste vorlegen. Im Dezember 1999 hat es sogar einen der beiden Stabilitätsanker der Region, Côte d'Ivoire, getroffen. Damit ist Senegal das einzige Land Westafrikas ohne einen gewaltsamen Machtwechsel. Putsche und Putschversuche schaffen nicht nur innenpolitisch Unsicherheit, sie wirken sich auch außen- und regionalpolitisch aus. Regierungen, die sich Putschversuchen erwehren müssen oder die soeben durch einen Putsch an die Macht gekommen sind, finden entweder kaum die Kraft oder entbehren der Expertise, um regionale Integration zu betreiben. Regionale Integration bedarf auch eines Minimums an Vertrauen. Zu dessen Aufbau braucht es Zeit und Verlässlichkeit. Regierungen, die andere gewaltsam von der Macht vertrieben haben, wird kaum ein Vertrauensvorschuß gewährt. Es ist kaum zu erwarten, daß jene Staatsoberhäupter, die zu einer aus dem Amt geputschten Regierung eines ECOWAS-Mitgliedslandes besonders vertrauensvolle Beziehungen unterhalten haben, bereit sind, solche Beziehungen ohne weiteres zu deren Nachfolger zu unterhalten.

Mangelnde nationale Steuerungsfähigkeit

Aber nicht nur Regierungsumstürze sind ein wichtiger Faktor politischer Instabilität. Die jüngere Geschichte Westafrikas war darüber hinaus geprägt von Konflikten im Zusammenhang mit Demokratisierungsprozessen (insbesondere in Togo, Côte d'Ivoire und Guinea-Bissau), von wachsenden ethnischen und religiösen Spannungen (vor allem in Nigeria), aber auch Nationalitätenkonflikten (in Ghana, Côte d'Ivoire und Togo), secessionistischen Bewegungen (in Senegal, Mali und Niger) sowie dem völligen Zusammenbruch staatlicher Ordnung (in Liberia, Sierra Leone und

Guinea). Daß die Situation in den drei letztgenannten Ländern eine Priorisierung wirtschaftlicher Regionalintegration völlig absurd erscheinen läßt, ist offensichtlich. Aber auch in den meisten anderen Ländern der Region sind die Steuerungsfähigkeit des Staates und seine Kontrolle über Wirtschaft und Gesellschaft äußerst begrenzt – nicht nur aufgrund der innenpolitischen Konflikte. Organisierte Kriminalität hat viele Staaten der Region durchdrungen, allen voran Nigeria. Korruption beherrscht die staatlichen Verwaltungen. Weite Teile urbaner Zentren der Region sind dem staatlichen Gewaltmonopol entglitten. Die These Robert Kaplans von der *Coming Anarchy* entstand nicht ohne Grund unter dem Eindruck seiner Erfahrungen in den Küstenmetropolen Westafrikas. Diese mangelnde Steuerungsfähigkeit ist es, die den praktischen Gehalt ratifizierter Regionalübereinkünfte gegen Null gehen läßt. Das relativ gute Abschneiden Benins bei der Umsetzung der Beschlüsse der ECOWAS mag weniger auf ein besonderes Engagement zugunsten der Regionalorganisation zurückzuführen sein als auf eine im Vergleich zu anderen Mitgliedsländern besser ausgeprägte Steuerungsfähigkeit der Regierung in Cotonou. Umgekehrt mag das Versagen Mauretaniens und Liberias, ihren Verpflichtungen nachzukommen, Ausdruck ihrer staatlichen Schwäche sein.

Neben diesen strukturellen Hemmnissen gibt es auch konkrete Interessendivergenzen, die regionale wirtschaftliche Integration im Rahmen der ECOWAS erschweren. Vier Hauptkonfliktlinien sind erkennbar:

Interessendivergenzen

- die zwischen den in der UEMOA zusammengeschlossenen frankophonen Staaten und Nigeria;
- die zwischen den größeren industrialisierteren Staaten der Region und den unterentwickelteren Klein- und Binnenstaaten;
- die zwischen den Wirtschaftsreformern und den Anpassungsverweigerern;
- die zwischen den Arbeitskräfteexporteuren und den Aufnahmелändern.

Neben diesen vier Hauptkonfliktlinien gibt es noch eine Reihe weiterer kleinerer interessengeleiteter Friktionen. Die wichtigste ist wohl die zunehmend abweichende regionale Orientierung Mauretaniens.

Die frankophonen Staaten Westafrikas haben sich 1994 mit Ausnahme Guineas, aber einschließlich des portugiesisch-sprachigen Guinea-Bissau zur UEMOA zusammengeschlossen. Sie verfolgt nahezu identische Ziele wie die ECOWAS, hat aber in der kurzen Zeit ihres Bestehens eine ungleich beeindruckendere Erfolgsbilanz vorzuweisen (vgl. S. 64ff). Die UEMOA hat allerdings zentrale wirtschaftliche Schwächen, die ihr Entwicklungspotential stark begrenzen. Der regionale Markt ist mit ca. 70 Mio. Konsumenten um 40% kleiner als der nationale Markt Nigerias. In bezug auf das BIP übertrifft er ihn nur um ein Drittel. Dem Regionalverband mangelt es an zahlreichen attraktiven und strategischen Ressourcen, über die die ECOWAS verfügt. Und die infrastrukturelle Erschließung des Marktes wird durch seine Zergliederung (siehe Karte, S. 7) erschwert. Dennoch setzte der harte Kern der UEMOA, Côte d'Ivoire und Burkina Faso, bisher nahezu ausschließlich auf regionale Integration im Rahmen dieses Verbunds. Auch in Senegal und Mali scheint die UEMOA noch immer Vorrang vor der

Gründung der UEMOA...

...als Gegengewicht zu
Nigeria

ECOWAS zu genießen. Allein Niger, Benin und Togo tendieren wegen ihrer Abhängigkeit von Nigeria und Ghana zu einer Stärkung der ECOWAS.

Für die Prioritätensetzung Côte d'Ivoires, Burkina Faso, Mali und Senegals gibt es neben politischen Gründen (siehe oben, S. 40ff) vor allem vier wirtschaftliche Überlegungen. Da ist erstens die Furcht, von dem wirtschaftlichen Giganten Nigeria dominiert zu werden. Aufgrund seines Ölreichtums hat Nigeria bei guter Regierungsführung das Potential, sich zu einem industriellen Zentrum der Region zu entwickeln. Diese Furcht überwiegt bei weitem die Hoffnung, als potentieller Zulieferer von Waren von einer raschen industriellen Entwicklung Nigerias profitieren zu können. Die zweite Furcht bezieht sich auf die ökonomische Instabilität des Landes und die Erfahrung, daß bisher fast alle Stabilisierungsversuche fehlgeschlagen sind. Zu Recht stellen sich die Regierungen dieser Länder die Frage, wie Nigeria zur Einhaltung von Konvergenzkriterien und Aufrechterhaltung staatlicher Haushaltsdisziplin von seinen Partnern innerhalb der ECOWAS gezwungen werden kann, wenn dies bisher nicht einmal IWF und Weltbank gelungen ist. Hohe Staatsverschuldung und Inflationsraten in Nigeria würden im Rahmen einer Wirtschafts- und Währungsunion gravierende Folgen für die anderen Mitgliedsländer der Region haben. Der dritte Faktor sind die möglichen Konsequenzen einer Währungsunion mit Nigeria für die Franc-Zone. Frankreich hat unmißverständlich klar gemacht, daß es nicht bereit ist, seine Währungsgarantie für den Franc-CFA auf Nigeria auszudehnen. Eine Währungsunion der Länder der Franc-Zone mit Nigeria wäre also gleichbedeutend mit der Aufgabe des Franc-CFA und damit auch mit dem Verlust eines zentralen Stabilitätsankers für die Länder dieses Währungsgebiets. Viertens benachteiligt die Ursprungsregelung für zollfreie Produkte Unternehmen im Auslandsbesitz. Hiervon wären die Volkswirtschaften Senegals und Côte d'Ivoires, in denen französische Unternehmer nach wie vor eine zentrale Rolle spielen, besonders betroffen.

Schlüsselland Ghana

Aus Abneigung gegenüber einem Verbund mit Nigeria und in Kenntnis der Schwächen eines Regionalmarkts UEMOA haben sich die UEMOA-Staaten bemüht, den eigenen Regionalverband um weitere ECOWAS-Mitglieder zu erweitern. Im Mittelpunkt der Bemühungen stand Ghana, das eine Beitrittseinladung erhielt, unterstützt durch das korrespondierende Antichambrieren französischer Diplomaten in Accra. Nach einer Phase des Zögerns hat sich Ghana vor kurzem eindeutig gegen diese Option entschieden. Die wesentlichen Gründe liegen

- erstens in einer skeptischen Einschätzung des Entwicklungspotentials der UEMOA,
- zweitens in der Furcht, als einziges anglophones Land in der UEMOA marginalisiert zu werden,
- und drittens in der Sorge um die möglichen Auswirkungen dieses Schritts auf Nigeria und die Beziehungen Ghanas zu Nigeria.

Ghana befürchtet eine weitere wirtschaftliche und politische Destabilisierung Nigerias, wenn es von regionalen politischen und wirtschaftlichen Prozessen ausgeschlossen wird. Eine solche weitere Destabilisierung kann

für die Region und insbesondere für Ghana nicht ohne Folgen bleiben. Zudem sieht Ghana in Nigeria seinen wichtigsten wirtschaftlichen, aber auch strategischen Partner. Trotz immer wieder auftauchender Irritationen sind die Beziehungen zwischen den Regierungen beider Länder eng und die informellen wie formellen wirtschaftlichen Austauschbeziehungen intensiv.

Die zweite zentrale Konfliktlinie innerhalb der ECOWAS verläuft zwischen jenen vier Ländern, die als halbwegs industrialisiert gelten können – Nigeria, Côte d'Ivoire, Ghana und Senegal –, und dem großen Rest, dessen Volkswirtschaften unterentwickelt, außerordentlich klein oder als Binnenstaaten von ihren Nachbarländern abhängig sind. Dazu zählen insbesondere Mali, Niger, Burkina Faso, Gambia, Guinea-Bissau und Guinea. Bemerkenswerterweise ist diese Konfliktlinie nicht so ausgeprägt, wie es das Entwicklungsgefälle erwarten läßt und wie es beispielsweise in der EAC der Fall ist. Dort führt die Furcht der kleineren Staaten, von den Produkten der industrialisierteren Volkswirtschaften überschwemmt zu werden, zuweilen zu einer völligen Blockade der Regionalintegration. Innerhalb der ECOWAS ist diese Furcht nicht das Haupthemmnis. Dies hat wohl vor allem vier Gründe. Erstens sieht die ECOWAS eine finanzielle Kompensation jener Mitglieder vor, die von Handelsungleichgewichten negativ betroffen sind. Zweitens ist das Entwicklungsgefälle zwischen Côte d'Ivoire und Niger beispielsweise so groß, daß ivoirische Exporte kaum eine Gefahr für die nigerische Industrie darstellen, da jene weder über das Know-how noch die Ressourcen verfügt, Konkurrenzprodukte herzustellen. Drittens sind vor allem die Märkte der kleineren Ökonomien und der Binnenstaaten mit den Produkten aus den einigermaßen industrialisierten Staaten durch informellen Handel derart durchdrungen, daß das Steigerungspotential im Gefolge der Schaffung eines regionalen Marktes sehr begrenzt ist. Dies schränkt das Interesse an der Regionalintegration und das Engagement der regionalen Warenexporteure dafür ein – vor allem wenn das für sie bedeutet, einen zusätzlichen Preis in Form von Kompensationen zu entrichten, den sie im Rahmen des bisherigen Engagements nicht bezahlen mußten. Viertens ist die Abhängigkeit der kleineren Staaten und der Binnenländer von den größeren Ländern der Region so groß, daß sie den Konflikt mit diesen kaum zuspitzen wollen. Diese Abhängigkeit manifestiert sich vor allem im Warentransit und im Arbeitskräfteexport. Mali, Niger und Tschad hängen völlig von den Häfen in Dakar, Abidjan, Accra, Cotonou, Lomé und Lagos ab. Togo, Benin, Burkina Faso, Mali, Niger, Liberia und Guinea sind wiederum darauf angewiesen, daß ihre entwickelteren Nachbarstaaten Arbeitsmigranten aufnehmen und damit den sozialen Druck innerhalb des Landes mildern.

Die großen Vier
und der Rest

Generell besteht in den westafrikanischen Ländern eine große Duldsamkeit gegenüber derartigen Migranten, zum Teil,

Intraregionale Migration

- weil es eine Tradition der Wanderbewegungen in Westafrika gibt;
- weil sie denselben Ethnien entstammen, wie sie im Aufnahmeland vorzufinden sind;
- weil sie sich auf Berufe und wirtschaftliche Tätigkeiten konzentrieren,

die den Einheimischen weder ausreichend attraktive Einkünfte noch soziales Prestige bieten (Hausangestellte, Saisonarbeiter in der Landwirtschaft, bestimmte Bereiche des Kleinhandels etc.).

In allen vier industriell fortgeschritteneren Staaten Westafrikas gibt es große Minderheiten von Migranten aus den Nachbarländern, die sich zum Teil schon vor Jahrzehnten dort niedergelassen haben. In Côte d'Ivoire wird ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung auf bis zu 40% geschätzt. Das in der Regel weitgehend unproblematische Verhältnis zwischen Alteingesessenen und Zugewanderten kann sich allerdings schnell ins Negative wenden: in Zeiten wirtschaftlicher Krisen; wenn die alteingesessene Bevölkerung das Gefühl hat, die Zugewanderten würden besondere Privilegien genießen oder außerordentlich knappe nationale Ressourcen kontrollieren; oder wenn sich die bilateralen Beziehungen zwischen Herkunfts- und Aufnahmeland verschlechtern. Dann gilt ein hartes Vorgehen gegen die Migranten bis hin zur Ausweisung als probates Ventil für innenpolitische Spannungen oder als Sanktionsinstrument gegenüber dem Nachbarstaat. Solange eine derartige Instrumentalisierung der Migration wichtig und die delikate rechtliche Position der meist illegalen Einwanderer für Behördenangestellte und Sicherheitskräfte eine ausgezeichnete Grundlage für die Schaffung zusätzlicher Einnahmequellen sind, wird es kaum gelingen, den angestrebten freien Personenverkehr und die Niederlassungsfreiheit innerhalb der ECOWAS zu verwirklichen.

Reformer und
Reformunwillige

Eine weitere potentielle Konfliktlinie verläuft zwischen jenen Staaten, die mittlerweile relativ konsequent Wirtschaftsreformen vorangetrieben haben, und jenen, die dabei eher zögern. Bisher ist diese Konfliktlinie noch nicht zum Tragen gekommen, da die angestrebte Konvergenz der Wirtschafts- und Finanzpolitiken noch nicht einmal ansatzweise umgesetzt wurde. Sollte dies allerdings der Fall sein, dürften erhebliche Differenzen zwischen Musterreformern wie Ghana einerseits und den Reformscheuen wie Nigeria und Côte d'Ivoire andererseits auftreten. Zwar sind alle Staaten Westafrikas gleichermaßen den Zielen der Strukturanpassungsprogramme von IWF und Weltbank verpflichtet. Im Tempo und in der Entschlossenheit, diese zu verwirklichen, unterscheiden sie sich allerdings erheblich.

Sonderfall Mauretanien

Neben diesen wesentlichen Konfliktlinien ist noch erwähnenswert, daß zumindest ein Staat der ECOWAS eine grundsätzlich andere Orientierung in der regionalen Integration zu verfolgen scheint, deshalb in der Vergangenheit seinen Verpflichtungen gegenüber der ECOWAS in keiner Weise nachgekommen ist und mit Wirkung zum 31. Dezember 2000 seine Mitgliedschaft gekündigt hat: Mauretanien sieht sich verstärkt als Bestandteil des Maghreb und nicht Westafrikas. Es scheint nun auch offiziell auf eine verstärkte Anbindung an seine nördlichen Nachbarstaaten und eine Integration seiner Ökonomie mit diesen zu setzen. Solange der Konflikt um die Westsahara kochte, schien Mauretanien die Einbindung in die ECOWAS als Sicherheitsgarantie gegenüber Marokko zu betrachten. Nun, wo sich der Konflikt deutlich abgekühlt hat, besteht diese Notwendigkeit nicht mehr. Dafür haben die Spannungen zwischen Mauretanien und dem ECOWAS-Mitglied Senegal erneut zugenommen. Für die ECOWAS ist der Austritt

Mauretaniens kein großer Verlust, wenn auch das Sekretariat formal darauf pocht, daß ein solcher Schritt erst nach Begleichung der aufgelaufenen Zahlungsverpflichtungen möglich ist.

Politische Zusammenarbeit und politische Föderation

Ausgangsbedingungen

Die Vielfalt politischer Systeme in Westafrika umfaßt die ganze Bandbreite, die den afrikanischen Kontinent seit der Unabhängigkeit auszeichnete. Sie reicht von der Anarchie und Staatenlosigkeit Sierra Leones über die Teilanarchie Guineas, die Putschregierung in Gambia, das autoritäre System Togos, das semiautoritäre Herrschaftsgefüge Burkina Fasos, die Formaldemokratie Liberias, den zwischen Militärregierung und Demokratie schwankenden Niger und Guinea-Bissau, die demokratisch nur schwach legitimierte Führung in Côte d'Ivoire, die fragilen Demokratien in Nigeria und Mali, das sich weiter demokratisierende Ghana bis hin zu den halbwegs konsolidierten Demokratien in Senegal und Benin. Und diese Klassifikationsvielfalt wird der politischen Realität in den Ländern der Region noch nicht einmal gerecht. So besteht ein großer Unterschied zwischen dem seit zehn Jahren relativ gut funktionierenden Mehrparteiensystem Benins, das bereits zwei demokratische Machtwechsel erlaubte, und der jahrzehntelangen Vorherrschaft der Regierungspartei im Mehrparteiensystem Senegals, die erst vor wenigen Wochen gebrochen werden konnte.

Trotz dieser Vielfalt haben die Länder der Region eines gemeinsam: eine große politische Instabilität. Hierfür ist die im interregionalen Vergleich rekordverdächtige Zahl von Putschen und Putschversuchen ein Indikator. Ein weiterer sind die zahlreichen Sezessionsbewegungen und Aufstände sich benachteiligt fühlender ethnischer Minderheiten. Zu ersteren zählen jene der Sezessionisten in der senegalesischen Casamance sowie der Tuaregs im Norden Malis und Nigers. In den 60er Jahren mußte die Region mit dem Biafra-Krieg in Nigeria einen der blutigsten Sezessionskonflikte weltweit erleben. Seit wenigen Monaten macht eine neue Sezessionsbewegung der Ibos Schlagzeilen. Sie gesellen sich damit zu anderen nigerianischen Minderheiten, die zwar keine Sezession, aber doch die Aufhebung ihrer Benachteiligung zum Teil gewaltsam einfordern: vor allem die Ijaws und Ogonis. Weitere derartige Minderheitenproteste gibt es in Togo, Ghana und Mauretanien. In Côte d'Ivoire haben die Spannungen zwischen Ethnien und Nationalitäten eine neue Qualität erreicht. Die Bürgerkriege in Sierra Leone, Liberia und Guinea haben neben der Konkurrenz um knappe Ressourcen und Macht auch eine starke ethnische Prägung. Häufig liegt diesen ethnischen Konflikten eine gesellschaftliche Arbeitsteilung zugrunde, bei der bestimmte – meist küstennahe – Volksgruppen wirtschaftlich dominieren, während andere – meist aus traditionell unterentwickelten Regionen stammende – Militär und Politik kontrollieren. Ein weiterer Indikator der Instabilität sind die zunehmenden Spannungen zwischen Muslimen und Christen in Nordnigeria, die sich um die Ein-

Politische Heterogenität

Sezessionsbewegungen
und aufständische
Minderheiten

Unterschiedliche Prägungen der frankophonen und anglophonen Eliten

führung der Scharia in einigen Teilstaaten ranken. Schließlich hat eine Mischung aus Kleinkriminalität, organisierter Kriminalität und Aufweichung des staatlichen Gewaltmonopols in weiten Bereichen der urbanen Zentren einen Zustand der Rechtlosigkeit geschaffen.

Neben diesem Charaktermerkmal der politischen Instabilität ist ein Wesenszug Westafrikas die unterschiedliche Prägung der politischen Systeme wie auch der jeweiligen Eliten durch die beiden Kolonialmächte Frankreich und Großbritannien. Während Frankreich auf die weitgehend kulturelle Durchdringung seiner Kolonialreiche setzte, Etatismus und Zentralismus auf die Wirtschaft und Verwaltung seiner Kolonien übertrug sowie die Absorption und Integration der afrikanischen Eliten in die französische Elite anstrebte, bevorzugten die Briten die sogenannte *indirect rule*, ließen lokalen Eliten relativ viele Freiräume, instrumentalisieren aber auch ethnische Gegensätze, tolerierten autochthone Herrschaftsformen und beschränkten die Staatskontrolle über die Wirtschaft. Diese kolonialen Einflüsse bestimmen noch heute den Staatsaufbau, das Verhältnis zwischen Privatsektor und Zivilgesellschaft einerseits und dem Staat andererseits sowie die Wahrnehmungs-, Interpretations- und Entscheidungsmuster der Eliten. Darüber hinaus ist durch die Anwesenheit französischer Geschäftsleute und Soldaten, durch die Franc-Zone und die enge Verflechtung zwischen der französischen politischen Elite und jener des frankophonen Westafrikas der Einfluß der ehemaligen Kolonialmacht in diesen Staaten ungleich größer als der Großbritanniens in der Anglophonie.

Ideologische Differenzen

Nach der Unabhängigkeit führten die verschiedenen politisch-ideologischen Orientierungen zu einer weiteren Desintegration des politischen Raums Westafrika. Da gab es die reformorientierte panafrikanische Regierung Nkrumahs in Ghana, Mitbegründerin der Blockfreienbewegung, das revolutionäre, anti-französische Regime in Guinea, populistische Bewegungen in Burkina Faso, die Afro-Marxisten in Benin, die konservativ-autoritären Regime in Côte d'Ivoire und Togo, die konservativ-liberale Regierung Léopold Senghors und seiner Nachfolger, die wechselnden Militärdiktaturen Nigerias und das eng an die USA angelehnte autoritäre Regime in Liberia. Diese unterschiedlichen ideologischen Orientierungen, die Westafrika auch zum Austragungsort des Ost-West-Konflikts machten, reichten an sich schon aus, um Spannungen zwischen den Regierungen der Region zu erzeugen. Sie wurden durch Konflikte um die regionale Vorherrschaft verstärkt, deren Hauptfrontlinien zwischen Nigeria und den frankophonen Staaten unter Führung Côte d'Ivoires sowie innerhalb der Frankophonie zwischen den beiden potentiellen Vormächten Côte d'Ivoire und Senegal verliefen. Ein weiteres konfliktverschärfendes Element waren die grenzüberschreitenden ethnischen Loyalitäten und die engen Verbindungen zwischen Segmenten der politischen Elite eines Landes mit Teilen der Elite des Nachbarlandes – so zum Beispiel im Fall der Ewe, deren unterschiedliche politische Rolle in Ghana und Togo die Beziehungen zwischen den beiden Ländern immer wieder belastete.

Wechselseitige Destabilisierung

Aus diesen Spannungen erwuchsen Konfigurationen, in denen Staaten der Region Rebellenbewegungen in einem Nachbarland oder deren Unter-

drückung durch die Regierung massiv unterstützten. Ein historisches Beispiel ist die Unterstützung der Rebellen im Biafra-Krieg durch Côte d'Ivoire. Beispiele jüngeren Datums sind die Hilfe von Teilen der Regierung in Guinea-Bissau für die Sezessionsbewegung in der Casamance, die Waffenlieferungen Burkina Fasos an den zuerst rebellierenden, dann demokratisch gewählten Präsidenten Charles Taylor in Liberia und – in enger Kooperation mit ihm – an die Rebellen der RUF (Revolutionary United Front) in Sierra Leone. Diesen Aktivitäten Burkina Fasos stimmt Côte d'Ivoire stillschweigend zu, während Nigeria zusammen mit Ghana, Gambia, Guinea, Mali und Senegal im Rahmen der ECOMOG sowohl in Liberia als auch Sierra Leone zugunsten der Gegenseite intervenierte.

Zielsetzungen und Umsetzungsstrategie

Anders als beispielsweise die EAC streben die Mitgliedsländer der ECOWAS eine politische Föderation nicht als ultimatives Integrationsziel an. Zumindest wird dieses Ziel in keinem ECOWAS-Dokument definiert. Statt dessen wird die politische Kooperation betont. Entsprechend der politischen Problemlage – hohe politische Instabilität mit einer Neigung zu autoritären Systemen plus starken zwischen- und innerstaatlichen Konflikten mit hohem Gewaltpotential – setzte die politische Kooperation innerhalb der ECOWAS zwei Schwerpunkte: Konfliktmanagement und Verfolgung gemeinsamer politischer Prinzipien. Der erste Schwerpunkt ist, sofern er sich auf zwischenstaatliche Konflikte bezieht, älteren Datums, der zweite ist erst Anfang der 90er Jahre hinzugekommen.

Politische Kooperation
statt Integration

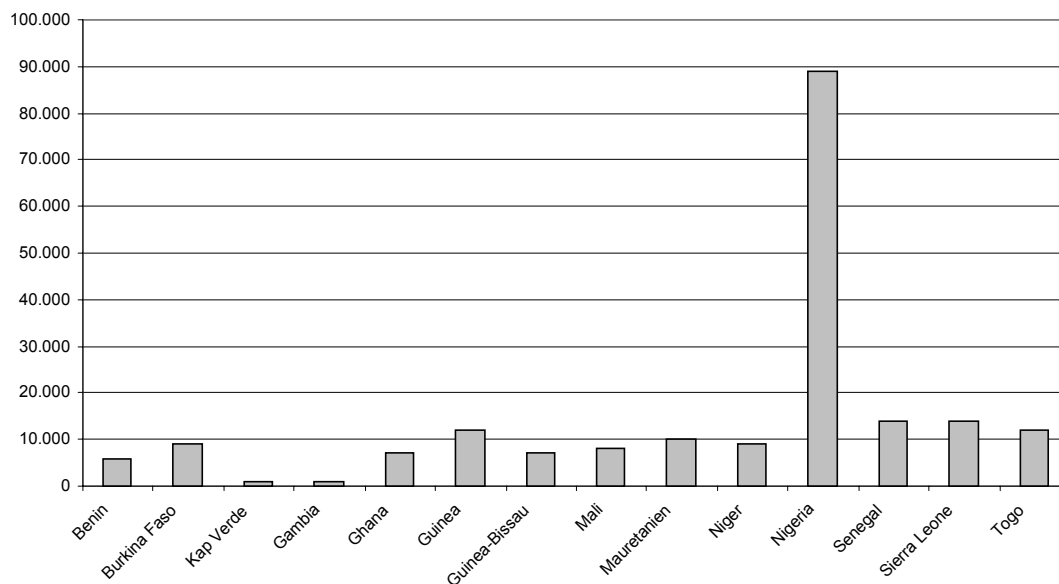
Schon im ursprünglichen ECOWAS-Vertrag fanden sich als grundlegende Prinzipien eine Nichtangriffsklausel, die Selbstverpflichtung der Mitglieder zu regionalem Frieden und Sicherheit, guter Nachbarschaft und friedlicher Konfliktlösung. Diese Prinzipien wurden durch die Unterzeichnung eines Nichtangriffsprotokolls im Jahr 1978 und die Schließung eines militärischen Beistandspakts im Jahr 1981 bekräftigt. Letzterer sah die Einrichtung eines Verteidigungsrats und die Schaffung alliierter Streitkräfte der Gemeinschaft unter einem einheitlichen Oberkommando vor. Beide Organe sind bisher nicht ins Leben gerufen. Die ECOMOG-Intervention in Liberia und Sierra Leone konnte sich auch nur bedingt auf diese beiden Protokolle berufen. Zum einen wurde der militärische Beistandspakt im Hinblick auf die militärische Intervention von Drittstaaten und nicht für die Einmischung in Bürgerkriege geschlossen. Und zum anderen kann die Intervention der ECOMOG durchaus als Verletzung des Nichtangriffsprotokolls interpretiert werden, selbst wenn sie auf der Grundlage eines Hilfeersuchens der beiden jeweils bedrängten Regierungen erfolgte. Im Oktober 1998 verhängte die ECOWAS ein Moratorium über den Handel mit Kleinwaffen, das 2001 zur Verlängerung ansteht.

Nichtangriffsprotokoll
und militärischer
Beistandspakt

Bildung und Intervention der ECOMOG sollten auch nicht insofern mißverstanden werden, als hätte sich hier die ECOWAS ein auf Dauer angelegtes Instrument des *peace-keeping* und des *peace-enforcement* geschaffen. Die ECOMOG war vielmehr eine ad hoc von Nigeria ins Leben gerufene, gegen

den Widerstand Côte d'Ivoires und Burkina Fasos gebildete Interventionsstreitmacht, die keinerlei institutionelle Verankerung in der ECOWAS hatte. Nur mit Mühe war es Nigeria gelungen, neben den anglophonen Staaten der Region und Guinea zwei weitere frankophone Staaten zur

Grafik 11:
Streitkräfte, 1995 (Anzahl der Soldaten)



Quelle: *The World Bank*; keine Daten verfügbar für Côte d'Ivoire und Liberia.

Beteiligung an der ECOMOG-Operation in Liberia zu gewinnen, um damit dem Eindruck entgegenzuwirken, bei der ECOMOG handele es sich überwiegend um ein Mittel zur Wahrung nigerianischer Machtinteressen in Westafrika. Ähnlich kann im Fall des sierra-leonesischen Bürgerkriegs argumentiert werden. Auch hier hatten nigerianische Truppen, die schon geraume Zeit in Sierra Leone stationiert waren, bereits im Frühjahr 1997 auf Seiten der Regierung interveniert, bevor ein ECOWAS-Beschluß im August desselben Jahres dieses Eingreifen als ECOMOG-Operation abgesegnete. Die 1500 nigerianischen Soldaten wurden durch kleine Kontingente aus Ghana und Guinea ergänzt. Ende 1999 ersetzte eine UNO-Mission die ECOMOG, wobei Reste der nigerianischen Interventionsstreitmacht in UNO-Verbände eingegliedert wurden. Im Frühjahr 2000 brachen die Kämpfe erneut mit großer Heftigkeit aus. Die Intervention von ECOMOG-Truppen in Guinea-Bissau verlief entgegen diesem Muster. Etwa 600 Soldaten aus Togo, Benin, Gambia und Niger sollten gemäß ECOWAS-Beschluß zum Jahreswechsel 1998/99 mehrere tausend Soldaten zählende senegalesische und guinesische Interventionstruppen ersetzen, die im Sommer 1998 zugunsten des Staatspräsidenten bei bürgerkriegsähnlichen Auseinandersetzungen eingegriffen hatten. Nach der gewaltsamen Vertreibung des Präsidenten durch Militärputschisten beendete die ECOMOG im Juni 1999 ihre Intervention in Guinea-Bissau.

Die eher defizitäre Erfolgsbilanz der ECOMOG in den Konflikten in Liberia, Sierra Leone und Guinea-Bissau war ein wesentlicher Grund dafür, daß sich die ECOWAS um die Etablierung eines dauerhafteren, transparenteren Konfliktlösungsmechanismus bemühte, bei dem Konfliktprävention und die friedliche Bewältigung sowie Lösung von Konflikten mehr im Vordergrund stehen sollten. 1999 beschloß der Gipfel der Staats- und Regierungschefs die Einrichtung eines Mechanismus für Konfliktprävention, -bewältigung und -lösung. Dem war ein Jahr zuvor die Bildung eines permanenten ECOWAS-Sicherheitsrats vorausgegangen. Ihm gehören der Vorsitzende der ECOWAS und sein Vorgänger sowie sieben weitere, durch Wahl zu bestimmende Staatschefs an. Derzeit sind dies Mali und Togo plus Benin, Côte d'Ivoire, Gambia, Ghana, Guinea, Nigeria, Senegal. Auffällig ist bei dieser Zusammensetzung das Übergewicht frankophoner Staaten (sechs von neun). Tatsächlich wurde der Sicherheitsrat auf Druck der frankophonen Staaten gebildet, um künftige Alleingänge Nigerias bei der Krisenprävention zu verhindern.

Konfliktmanagement

Der 1999 beschlossene Mechanismus hat folgende Bestandteile (vgl. auch unten, S. 14ff):

Der ECOWAS-Mechanismus

- ein Vermittlungs- und Sicherheitsrat,
- eine Verteidigungs- und Sicherheitskommission,
- die Bereitstellung von schnellen Eingreifkräften, die nun unter dem Begriff ECOMOG firmieren,
- die Einrichtung eines Ältestenrats,
- die Etablierung von vier dezentralen Überwachungs- und Beobachtungszentren und
- die Rationalisierung des Nichtangriffs- und Verteidigungspakts durch dessen Integration in das ECOWAS-Sekretariat.

Die Umsetzung dieser Beschlüsse ist noch ungenügend. Immerhin ist das wichtigste Organ, der Sicherheitsrat, bereits ebenso funktionsfähig wie die Verteidigungs- und Sicherheitskommission. Für den Ältestenrat haben bis Ende 2000 erst vier Mitgliedsländer – Gambia, Ghana, Niger und Nigeria – Kandidaten nominiert. Bis auf Benin und Côte d'Ivoire stellen mittlerweile alle Staaten Kontingente zur Verfügung. Die stärksten Verbände kommen aus Nigeria, Senegal und Ghana. Der Test, ob die Kontroll- und Befehlsstränge innerhalb dieser Eingreiftruppe funktionieren – der Sicherheitsrat ernennt einen Sondergesandten und einen Oberbefehlshaber, letzterer ist dem Sondergesandten gegenüber berichtspflichtig, ihm unterstehen alle Länderkontingente –, steht noch aus. Der Beschluß des Sicherheitsrats, eine 1700 Mann starke Eingreiftruppe zur Beendigung des Konflikts im Dreiländereck zwischen Liberia, Guinea und Sierra Leone zu entsenden, konnte noch nicht umgesetzt werden. Verantwortlich hierfür sind Geldmangel und das Versäumnis der Regierungen der Aufnahmeländer, der Resolution zuzustimmen. Immerhin bewies aber der Sicherheitsrat in diesem Konflikt eine beachtliche Reaktionsschnelligkeit und Entschlossenheit.

Die Verpflichtung der ECOWAS-Mitglieder auf bestimmte politische Prinzipien ist jüngerer Datums. Sie äußerte sich erstmals in der Deklara-

Gemeinsame politische Werte

tion der politischen Prinzipien der ECOWAS im Jahr 1991. Darin werden die Förderung der Demokratie und die Beachtung der Menschenrechte in Übereinstimmung mit der Afrikanischen Charter der Menschen- und Völkerrechte zum Grundprinzip der ECOWAS erklärt. Ebenso werden das Nichtangriffsprinzip und das Prinzip der friedlichen Konfliktlösung bestätigt, aber auch die Beachtung der Menschenrechte, fundamentaler Freiheiten wie der Gedanken-, Gewissens-, Vereinigungs-, Religions- und Glaubensfreiheit, das Diskriminierungsverbot und das Recht des einzelnen, sich an demokratischen Prozessen zu beteiligen, festgeschrieben. Sie bekennt sich zu politischem Pluralismus und repräsentativen Institutionen. Damit geht sie weit über den Bezugspunkt der Afrikanischen Charter hinaus, die diese individuellen Freiheiten und Rechte weitgehend durch eine starke Betonung kollektiver Völkerrechte und Pflichten des einzelnen gegenüber der Gemeinschaft entwertet. Die Deklaration wird von der demokratischen Aufbruchstimmung getragen, die Anfang der 90er Jahre in Westafrika herrschte. Im überarbeiteten ECOWAS-Vertrag von 1993 fehlt die explizite Nennung individueller Freiheiten und des politischen Pluralismus als Grundprinzipien. Dagegen ist in sehr viel allgemeinerer Form von Volkspartizipation und demokratischen Systemen die Rede. Dennoch hat das Bekenntnis zur Demokratie durchaus eine wesentliche Rolle innerhalb der ECOWAS gespielt. So rechtfertigte Nigeria die Intervention der ECOMOG in Sierra Leone mit dem Sturz der demokratisch gewählten Regierung durch einen Militärputsch, und die ECOWAS verurteilte nachdrücklich die Militärputsche in Gambia, Niger und Côte d'Ivoire wie auch die als manipuliert geltenden Wahlen des Jahres 2000 in Côte d'Ivoire.

Innere Sicherheit

Eine weiteres Element politischer Kooperation innerhalb der ECOWAS gewinnt zunehmend an Bedeutung: die Zusammenarbeit der Mitgliedsländer in Sachen innerer Sicherheit und bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität. Ghana regte kürzlich die Einrichtung eines regionalen Mechanismus für die Verbrechensbekämpfung an. Ein Mini-Gipfel der Mitgliedsstaaten Benin, Burkina Faso, Ghana, Mali, Niger, Nigeria und Togo beschloß im März 2000 gemeinsame Grenzpatrouillen, eine engere Zusammenarbeit von Polizei und Sicherheitskräften, aber auch den Abbau von Straßensperren und Grenzpersonal. Ob ein solches Programm Wirkung in Ländern entfalten kann, in denen Polizei und Sicherheitskräfte direkt in Aktivitäten der organisierten Kriminalität involviert sind, ist mehr als zweifelhaft.

Umsetzung, Interessen und Positionen der Mitgliedsländer

ECOMOG

Obwohl politische Kooperation im Zusammenhang mit Konfliktprävention und -management ursprünglich kein herausragendes Ziel der ECOWAS war, ist sie der Bereich, in dem die Regionalorganisation internationale Prominenz erlangt hat. Die ECOMOG-Interventionen in Liberia und Sierra Leone galten als modellhaft für die Übernahme von Verantwortung durch Regionalorganisationen im Rahmen von UNO-mandatierten *peace-keeping*- und *peace-enforcement*-Operationen – auch wenn im Falle Liberias die Man-

datierung erst ex post erfolgte. Eine solche Bewertung verzerrt jedoch die Realitäten. Die ECOMOG-Interventionen glichen bisher eher dem Einschreiten einer *ad hoc-coalition of the willing* als der Operation einer Regionalorganisation. Es war vor allem Nigeria, das diese Interventionen initiierte und militärisch dominierte. Der ECOWAS-Kontext diene der regionalen Vormacht zur Bemäntelung seiner eigenen Führungsrolle. Es ist nach wie vor umstritten, ob Nigerias Initiative mehr der Sorge um die regionale Stabilität entsprang oder vornehmlich der Wahrung machtpolitischer Interessen diene. Die nigerianische Militärjunta unterhielt zum Zeitpunkt der Intervention in Liberia enge Beziehungen zur damaligen Regierung in Monrovia und interpretierte die Aktivitäten der von Burkina Faso und Côte d'Ivoire unterstützten Rebellenbewegung als Verletzung ihrer Einflußsphäre. Völlig unglaublich und nahezu zynisch war der Anspruch der Militärführung Nigerias, mit der Intervention in Sierra Leone die junge Demokratie in diesem Land schützen zu wollen – eine Demokratie, der sie damals im eigenen Land keinen Raum zur Entfaltung geben wollte. Vielmehr schien es auch hier vor allem darum zu gehen, eine Ausdehnung des Einflusses des in Liberia letztlich siegreichen Charles Taylor auf Sierra Leone und vor allem auf dessen Diamantenfelder zu verhindern.

Dennoch können die ECOMOG-Interventionen in den beiden Ländern nicht einfach als Ausdruck regionaler Interessen und von Machtpolitik interpretiert werden. Zumindest die anderen beteiligten Länder – Senegal, Mali, Guinea und vor allem Ghana – wurden bei ihrem Engagement wohl tatsächlich von der Sorge um die regionale Stabilität getragen. Zu bedenken ist auch, daß das Fehlen manifester Interessen bei einer Intervention zu einem eher halbherzigen Engagement führt. Hierfür ist das Zögern Togos, Benins und Nigers bei der Entsendung von Truppen nach Guinea-Bissau ein Beispiel. In allen drei Fällen war das Ergebnis der ECOMOG-Interventionen nicht sehr ermutigend. In Liberia siegte letztendlich Charles Taylor – auch an den Wahlurnen –, der wiederum in Zukunft kaum eine Abwahl akzeptieren würde und darüber hinaus nie aufgehört hat, die RUF-Rebellen in Sierra Leone zu unterstützen, um die Kontrolle über die Diamantenfelder in diesem Land zu behalten. Ein Ende des Bürgerkriegs in Sierra Leone ist trotz der UNO-Friedensstreitmacht nicht abzusehen. Die Lage in Guinea-Bissau ist nach wie vor äußerst fragil. Im Sommer 2000 fielen RUF-Rebellen in Guinea ein. Dies kann als Versuch Charles Taylors interpretiert werden, seine Einflußsphäre auch auf das nördliche Nachbarland auszudehnen. Folgerichtig kam es im Verlauf des anhaltenden, auf- und abklingenden Konflikts zu Artilleriegefechten zwischen Liberia und Guinea sowie zu einer Verstärkung von Rebellenaktivitäten im Norden Liberias.

Die bisherigen ECOMOG-Interventionen konnten trotz hohen militärischen Engagements und großer personeller wie auch materieller Kosten der an ihnen beteiligten Staaten die Konflikte in Sierra Leone und Liberia nicht lösen. Der Schlüssel zur Lösung dieser Konflikte liegt auch nicht in einem militärischen Vorgehen, sondern in einer entschlossenen Haltung gegenüber jenen, die durch Handel mit Diamanten und Waffen die Mittel

Stabilitätsinteresse

Konfliktprävention
statt *peace-enforcement*

zur Fortsetzung der Kriege bereitstellen. Die Regierungen vor allem in Liberia, aber auch in Burkina Faso und Côte d'Ivoire sind die Profiteure des Krieges. Sie haben ein Interesse an ihrer Fortdauer. Selbst offizielle Zahlen und Studien bestätigen mittlerweile den sprunghaften Anstieg der Diamantenexporte aus diesen drei Ländern, obwohl ihre eigenen Vorkommen eng begrenzt sind. Sie erhärten auch den Verdacht, daß Burkina Faso und Liberia eine zentrale Rolle bei der Versorgung der RUF mit Waffen spielen – ungeachtet des 1998 verhängten Moratoriums über den Handel mit Kleinwaffen. In Sierra Leone bekämpften Rebellen die Streitkräfte der in der ECOMOG zusammengeschlossenen ECOWAS-Mitglieder mit Waffen, die ihnen von anderen ECOWAS-Mitgliedern gestellt wurden. Solange die ECOWAS nicht in der Lage ist, diese Interessengegensätze explizit zu machen sowie Liberia, Burkina Faso und Côte d'Ivoire zur Aufgabe ihrer Operationen zu bewegen, wird die regionale politische Kooperation in Sachen *peace-keeping* und *peace-enforcement* hinter den hoch gespannten Erwartungen zurückbleiben. Daran wird auch die Einbettung von ECOMOG-Missionen in den Konfliktmechanismus der ECOWAS wenig ändern.

Handlungsbedarf

Diese Einschätzung gilt um so mehr, wenn in Rechnung gestellt wird, daß die ECOWAS in anderen Konflikten der Region keine Aktivitäten entfaltet oder zumindest Präsenz gezeigt hat. Dies gilt für den Konflikt in der Casamance ebenso wie für die Kämpfe zwischen Tuareg-Rebellen und der malischen bzw. nigerischen Regierung sowie für die zum Teil gewaltsam ausgetragenen Konflikte zwischen Senegal und Mauretanien. Unter dem Aspekt der Konfliktprävention müßte sich die ECOWAS auch mit den Spannungen zwischen autochthonen Ivorern und Zugewanderten in Côte d'Ivoire sowie mit den Konflikten zwischen Muslimen und Christen im Norden Nigerias und den Gewalteskalationen im Nigerdelta befassen. Dennoch ist die Schaffung des Konfliktmechanismus ein großer Fortschritt. Er schafft die für eine schnelle Reaktion und erfolgreiche Vermittlung notwendigen Institutionen, erzwingt die Abstimmung zwischen Regierungen in Konfliktfällen und entzieht die ECOMOG zu einem großen Teil dem übermächtigen Einfluß eines Mitgliedslandes.

Putsche und die Reaktion der ECOWAS

Ebenso wie im Fall von Konfliktprävention und -management macht das Engagement der ECOWAS in Sachen Demokratie und Menschenrechte auf den ersten Blick durchaus Eindruck. Hier gilt es erneut, die ECOMOG-Intervention in Sierra Leone zu zitieren, aber auch die eindeutige Verurteilung der Militärputsche in Gambia, Niger und Côte d'Ivoire. Das Engagement wäre allerdings noch überzeugender, wenn die ECOWAS auch klare Worte gegenüber der ehemaligen Militärregierung in Nigeria und dem noch immer amtierenden autoritären Regime in Togo gefunden hätte. Bis zum Umsturz in Côte d'Ivoire konnte man die Überzeugung gewinnen, die ECOWAS könne sich nur dann zur Verurteilung eines Umsturzes und undemokratischer Praktiken durchringen, wenn kleine, einflußlose Staaten davon betroffen sind oder sie von nichtetablierten Kräften verursacht werden. Die einhellige Verurteilung des Putsches in Côte d'Ivoire konterkariert diese Bewertung, da es sich hier um ein keinesfalls unwichtiges Land und mit dem Putschgeneral Guéi keineswegs um einen politi-

schen Pariah handelte. Die Reaktion der ECOWAS kann hier am ehesten mit der Veränderung der politischen Verhältnisse in Nigeria begründet werden, das heißt mit der demokratischen Machtübernahme durch Olesogun Obasanjo.

Drei Ereignisse, das Ende der Militärdiktatur in Nigeria, die Verurteilung des Militärputsches in Côte d'Ivoire durch die ECOWAS und der dem Putsch folgende politische Wandel in diesem Land, könnten in Verbindung mit einem vierten – dem Verzicht Frankreichs auf eine Intervention in Côte d'Ivoire – Indizien dafür sein, daß sich ein *window of opportunity* für verstärkte politische Kooperation innerhalb der ECOWAS und damit auch für ein Voranschreiten der regionalen Integration zu öffnen beginnt. Wiederholt ist argumentiert worden, daß es vor allem drei politische Faktoren sind, die Fortschritte bei verstärkter Kooperation und Integration in Westafrika verhindern: der Hegemonialanspruch Nigerias, der damit konkurrierende Anspruch Frankreichs auf die Vorherrschaft in Westafrika sowie die Selbstüberschätzung Côte d'Ivoires. Es gibt Anzeichen dafür, daß Obasanjo die zweifellos bestehende regionale Führungsposition Nigerias diplomatisch geschickter verpacken und seinen besorgten Nachbarn besser vermitteln kann als seine militärischen Vorgänger. Zweifellos weckt eine zivile, demokratisch legitimierte Vormacht bei den Anrainerstaaten weniger Ängste als eine militärisch-autoritäre. Die Neigung und die Möglichkeiten von Demokratien, eine Vormachtrolle auch mit Hilfe von Zwangsmitteln auszuleben, sind in der Regel geringer als die der anderen. Die Tatsache, daß sich die neue Regierung Nigerias in der Pflicht sieht, die materiellen und immateriellen Kosten der Intervention in Sierra Leone gegenüber der Öffentlichkeit zu rechtfertigen und entsprechend das Engagement dort zu reduzieren, sind Beleg hierfür.

window of opportunity:
Systemwechsel in
Nigeria,...

In Côte d'Ivoire hat der Militärputsch zur Auflösung der Demokratisierungsblockade geführt. Allerdings ist nach dem überraschenden und umstrittenen Wahlsieg Laurent Gbagbos und dem Ausschluß Alassane Ouattaras vom politischen Leben die Zukunft in Côte d'Ivoire trotz einer gewissen Stabilisierung kaum vorhersehbar. Auch die Entwicklung des Verhältnisses zu Frankreich ist unklar. Nachdem Frankreich beim Militärputsch Guéis auf eine Intervention zum Schutz der ihr freundlich gesonnenen Regierung verzichtet hatte, schien deutlich zu werden, daß sich die Regierung in Abidjan nicht mehr rückhaltlos auf Frankreichs Unterstützung verlassen kann – nicht nur innenpolitisch, sondern auch außenpolitisch. Die Nähe Gbagbos zur sozialistischen Regierungspartei Frankreichs könnte jedoch wieder ein verstärktes Engagement der Pariser Regierung bedingen. Damit dürfte das Verhältnis zwischen Côte d'Ivoire und Nigeria wieder wesentlich von französischen Interessen bestimmt werden. Diese durchlaufen allerdings einen Prozeß der Neudefinition. Dessen Grundlage scheint eine sehr viel nüchternere Betrachtung von Kosten und Nutzen der französischen Afrikapolitik zu sein. Der – vorwiegend immaterielle – Nutzen besteht in der Stützung des französischen Anspruchs, eine Weltmacht zu sein. Die Kosten materialisieren sich in den erheblichen Stationierungskosten französischer Soldaten in der Region, den Aufwendungen

...politischer Wandel in
Côte d'Ivoire,...

für die Entwicklungszusammenarbeit mit den frankophonen Ländern und den Zahlungsverpflichtungen zur Stabilisierung des Franc-CFA. Ein vollständiger Rückzug Frankreichs ist unwahrscheinlich. Aber die Truppenreduzierungen in der Region und die – wenn auch zwischen den Ministerien in Paris umstrittene – Duldung des Umsturzes im Kernland französischen Einflusses, Côte d'Ivoire, deuten darauf hin, daß Frankreich Abschied von der Vorstellung genommen hat, die Geschicke Westafrikas bestimmen zu können. Eine eher an unmittelbaren Interessen ausgerichtete Westafrika-Politik Frankreichs müßte Nigeria mittelfristig sehr viel mehr als Partner denn als Gegner verstehen. Immerhin übersteigt der Wert der Investitionen französischer Unternehmen in Nigeria den Gesamtwert ihrer Investitionen in den frankophonen Staaten der Region. Daß unter französischer Präsidentschaft im Oktober 2000 erstmals ein Ministertreffen zwischen EU und der ECOWAS stattgefunden hat, könnte ein Indiz für eine Akzeptanz der regionalen Führungsrolle Nigerias durch Frankreich sein.

...und eine neue
Führungsschicht

Der vollzogene Machtwechsel in Nigeria und der politische Wandel in Côte d'Ivoire könnten überdies ein weiteres Manko der ECOWAS beheben: den Mangel an Führungspersonlichkeiten, die das Ziel der regionalen Integration glaubwürdig vertreten können und zudem frei von persönlichen Animositäten gemeinsam verfolgen. Mit Obasanjo hat eine Persönlichkeit die Regierung in Nigeria übernommen, die afrikaweit und international großen Respekt und Akzeptanz genießt. Obasanjo hat mit seinem Engagement im Africa Leadership Forum in der Vergangenheit unter Beweis gestellt, daß er über die Grenzen seines eigenen Landes hinaus denkt. Allerdings braucht Obasanjo zur Verwirklichung einer regionalen Vision einen Partner. Nach dem Abtritt Jerry Rawlings wird ihm dieser in Ghana fehlen – selbst wenn sich auch die neue Regierung zum Ziel der Regionalintegration bekennt. Der neue Staatspräsident Ghanas wird keinesfalls die Statur Rawlings besitzen. Reizvoll ist die in Accra verstärkt diskutierte Idee, Rawlings zum Exekutivsekretär der ECOWAS zu machen.

Die Suche nach einem
partner in leadership

Aber auch dies löst Obasanjos Problem nicht, einen Partner in der regionalen Führerschaft zu finden. Er müßte zur Überwindung der anglo/frankophonen Spaltung aus dem französischsprachigen Westafrika kommen. Der nach Anciennität hierfür in Frage kommende Eyadema hat sich aufgrund seiner autoritären Machtausübung selbst disqualifiziert. Benin und Niger sind regionalpolitisch zu unbedeutend, als daß sie diese Rolle ausfüllen könnten. Die Regionalpolitik Burkina Fasos ist großteils eine abhängige Variable der Politik Côte d'Ivoires. Der neue Führer in Senegal, Abdoulaye Wade, dürfte aufgrund seines fortgeschrittenen Alters eine neue regionalpolitische Aufbruchstimmung kaum glaubwürdig vermitteln können. Bleiben Mali und Côte d'Ivoire. Malis Staatspräsident Konaré hat sich in seiner Eigenschaft als Vorsitzender der ECOWAS und der UEMOA um die Annäherung der beiden Regionalorganisationen sehr verdient gemacht. Trotz des internationalen und regionalen Respekts, den er genießt, ist Mali jedoch wirtschaftlich zu schwach und politisch zu abhängig, um die Frankophonie Westafrikas in die ECOWAS zu führen. Eine

solche Rolle kann nur Côte d'Ivoire spielen. Ob die Regierung in Abidjan sie annimmt, wird von der – noch unklaren – außenpolitischen Prioritätensetzung Gbagbos und den Vorgaben aus Paris abhängen – sofern die gegenwärtige Krise das Land nicht vollends im Chaos versinken läßt.

Unklar ist, wie sich die neue Initiative Ghanas und Nigerias auswirken wird, eine Gruppe von Staaten auf den *fast track* der Integration zu führen. Sie könnte eine neue Integrationsdynamik entstehen lassen, der sich auch die Zögerlichen immer weniger entziehen können. Viel wahrscheinlicher ist allerdings ein anderes Szenario: Die Schaffung einer Kerngruppe verstärkt den Widerstand der anderen und vertieft die Spaltung innerhalb der ECOWAS. Diese Spaltung muß nicht zwangsläufig entlang der Linie Frankophone/Anglophone verlaufen. Für Nigeria und Ghana dürfte die Einbeziehung der anderen anglophonen Staaten in die Kerngruppe angesichts ihres desolaten wirtschaftlichen und politischen Zustands keine Priorität haben. Statt dessen dürfte sich ihr Interesse vor allem auf Benin, Togo, Niger und auch Burkina Faso richten. Vor allem die ersten drei dürften für entsprechende Bemühungen Ghanas und Nigerias durchaus anfällig sein, da sie wirtschaftlich und infrastrukturell von den Nachbarn fast vollständig abhängen. Die Haltung Burkina Fasos dürfte entscheidend dafür sein, ob eine Spaltung der ECOWAS erfolgt oder sich eine neue Integrationsdynamik entfaltet. Wirkt es in der Kerngruppe mit, ist Côte d'Ivoire regional isoliert. Eine solche Isolation kann Abidjan nicht lange durchhalten. Die Entscheidung Burkina Fasos für das eine oder andere wird durch das weitere Vorgehen der Regierung in Abidjan gegenüber den zugewanderten Burkinabe mitbestimmt werden. Ist dieses konfrontativ, wird sich die Regierung in Ouagadougou veranlaßt sehen, sich um einen anderen Partner in der Region zu bemühen.

Die Ghana-Nigeria-Initiative

Sektorale Kooperation

Ausgangsbedingungen

Die Errichtung und der Unterhalt einer physischen Infrastruktur stehen in Westafrika aufgrund geomorphischer und klimatischer Bedingungen vor außerordentlich hohen Hürden (vgl. unten, S. 27ff). Nach Ländern unterschieden, verfügt Côte d'Ivoire eindeutig über das beste Verkehrswege-, Telekommunikations- und Stromnetz. Die Aufrechterhaltung des erreichten Standards ist aber aufgrund der Wirtschaftsmisere in den frühen 90er Jahren und jener der jüngsten Zeit in Frage gestellt. Demgegenüber sind in Ghana mit den hohen Investitionen der internationalen Gebergemeinschaft und aufgrund der wirtschaftlichen Erholung deutliche Verbesserungen der physischen Infrastruktur zu verzeichnen, wenn auch Stromabschaltungen selbst in Accra nach wie vor an der Tagesordnung sind. In weiten Teilen Nigerias findet man noch immer erstaunlich gute Straßen. Das Telekommunikationsnetz hält dem Vergleich mit Côte d'Ivoire und Ghana nicht stand – nicht zuletzt, weil sich dieser Sektor nach wie vor unter staatlicher Kontrolle befindet. Die Stromversorgung wird durch die

Physische Infrastruktur...

Verfügbarkeit von Erdöl und Erdgas erleichtert, das Stromnetz befindet sich allerdings in einem maroden Zustand. In allen drei Ländern stellt die Versorgung mit Trinkwasser zumindest in den urbanen Zentren an der Küste und entlang der Flüsse in Nigeria kein zentrales Problem dar. Allerdings ist die Qualität des Trinkwassers gerade in den marginalisierten Gebieten der städtischen Zentren unzureichend.

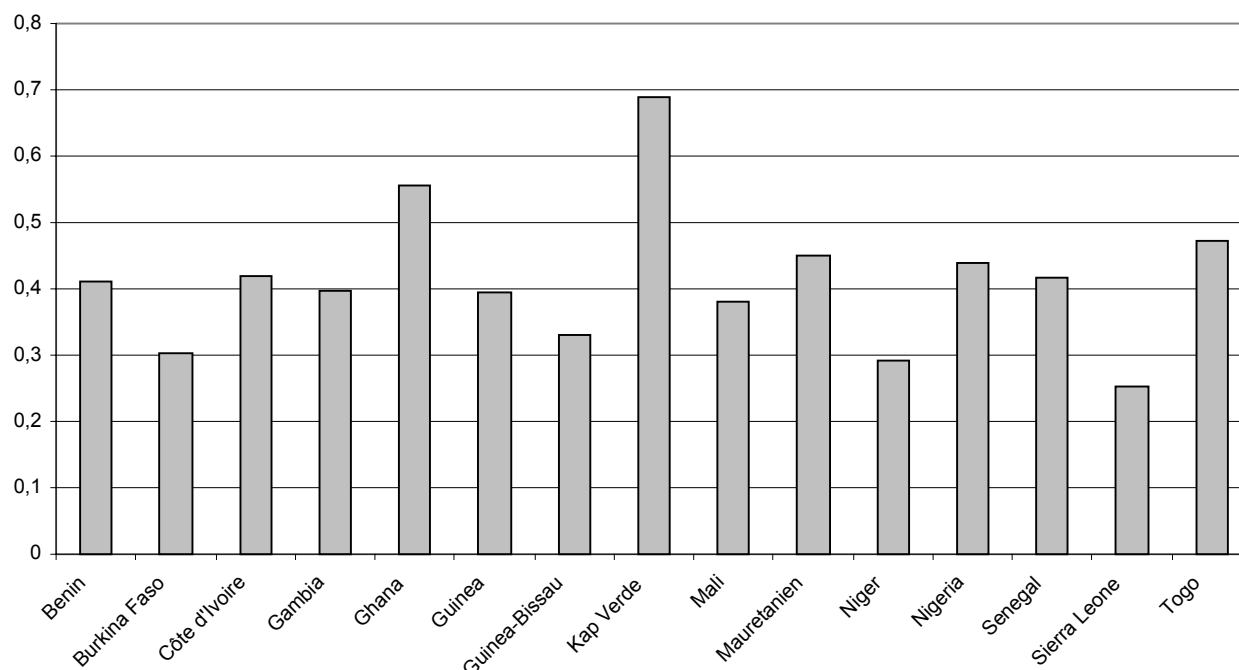
...und deren Fehlen

Nach diesem Führungstrio positionieren sich in bezug auf die physische Infrastruktur Senegal, Togo und Benin. Die infrastrukturelle Erschließung konzentrierte sich bei ihnen jedoch noch mehr als in den vorangegangenen Staaten auf die Siedlungskerne – vor allem um die Hauptstädte. Der Norden Benins und Togos und der aride Osten Senegals sind deutlich unterversorgt. Eben dieser Osten Senegals gehört bereits zum Einzugsbereich der Sahelzone. Trinkwassermangel ist hier deutlich spürbar. Unter ihm leiden aber insbesondere Mali, Niger und Burkina Faso. Mit Ausnahme der Hauptstadt und jeweils einer Hauptverkehrsachse sind diese Länder kaum mit Straßen, Schienen, Strom oder Telekommunikation erschlossen. In Sierra Leone und Liberia wurde die Infrastruktur durch den Bürgerkrieg der vergangenen Jahre selbst in den urbanen Zentren nahezu vollständig zerstört. Erste Wiederaufbaumaßnahmen in Monrovia haben einen Zustand geschaffen, der noch weit hinter dem einst erreichten zurückbleibt. Das entsprechende Niveau war in Guinea nie besonders hoch. Auch dort haben die gewaltsamen Konflikte der Vergangenheit eher zu einem Niedergang als zu einer Besserung der Situation beigetragen. Die Kleinstaaten Guinea-Bissau, Kap Verde und Gambia profitieren von dem Vorteil, den eine geringe Größe des Territoriums beim Aufbau einer physischen Infrastruktur bietet. Diesen Vorteil hat aber allein Kap Verde bisher hinreichend genutzt.

HDI und Armut

Auch in bezug auf die soziale Infrastruktur gibt es erhebliche Unterschiede. Sie ist unzweifelhaft in Kap Verde am besten. Gemessen am HDI, der kombinierten Einschulungs- und der Analphabetenrate, liegt es im regionalen Vergleich deutlich vorne. Es folgen Ghana und dann eine Reihe, deren Abfolge mit einer Ausnahme aufgrund der bestehenden wirtschaftlichen Unterschiede zwischen den Staaten kaum überraschen kann: Togo, Nigeria, Senegal, Côte d'Ivoire und Benin. Unerwartet ist, daß sich Côte d'Ivoire nicht weiter vorne in der HDI-Rangliste findet. Dies weist darauf hin, daß dort von den Wirtschaftskrisen auch die soziale Infrastruktur negativ betroffen war. Hervorzuheben sind noch die außerordentlich niedrigen Analphabetenraten in Ghana, Nigeria und Togo. Die Zahlen sagen allerdings wenig über die Qualität der in den Schulen genossenen Ausbildung aus. Nach wie vor gibt es starke Kritik an der Unangemessenheit der Curricula in den frankophonen Staaten der Region. Diese sind noch immer an westlichen Bildungsidealen und an der französischen Kultur ausgerichtet. Dagegen haben die anglophonen Länder schon spürbare Anpassungen vorgenommen, wenngleich deren positive Konsequenzen in Liberia und Sierra Leone mittlerweile obsolet geworden sind.

Grafik 12:
Human Development Index, 1998



Quelle: *The World Bank*; keine Daten verfügbar für Liberia.

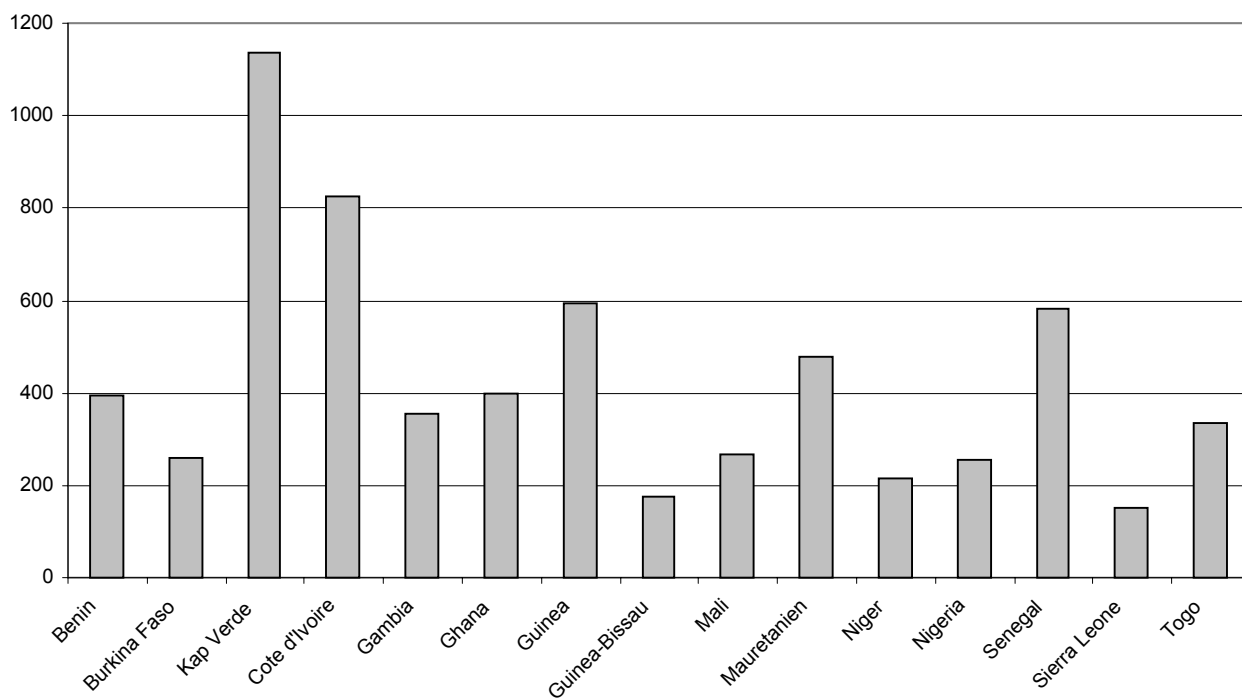
Aufgrund des Zusammenbruchs der formellen Wirtschaft infolge des Bürgerkriegs sind die Einwohner beider Staaten in Bezug auf das Pro-Kopf-Einkommen um Jahrzehnte zurückgeworfen. Gemessen an diesem Indikator liegt Côte d'Ivoire zusammen mit Kap Verde noch immer weit vorn, obwohl die niedrigen wirtschaftlichen Wachstumsraten in den vergangenen beiden Jahrzehnten zu einer spürbaren Senkung des Pro-Kopf-Einkommens geführt haben. In einigem Abstand zu ihnen, aber noch weit vor allen anderen rangiert Senegal, wo sich vor allem Tourismus und ein bescheidener Aufschwung im Dienstleistungssektor positiv auf den Lebensstandard auswirken. Eine mittlere Gruppe bilden Mauretanien, Guinea, Ghana, Togo und Benin. Deutlich zeigt sich in Grafik 13, daß der Ölreichtum Nigerias nicht zu einer breiten Einkommensverbesserung geführt hat. Soweit Statistiken hierfür vorliegen, weisen die Länder der Region eine gleichartige, zugunsten der oberen Einkommensgruppen verzerrte Einkommensverteilung auf. Die bemerkenswerten Ausnahmen, wo dieses Ungleichgewicht noch stärker ausgeprägt ist, sind Sierra Leone, Guinea-Bissau und Senegal.

Schon ein Blick auf die Landkarte macht die regionalen Kooperationszwänge bei der Entwicklung der physischen Infrastruktur deutlich. Die Binnenländer Mali, Niger und Burkina Faso sind beim Zugang zu Häfen für Ex- und Importe auf ihre Nachbarländer angewiesen. Togos und Benins extreme Nord-Süd-Ausdehnung und die Konzentration der Wirtschaft

Pro-Kopf-Einkommen

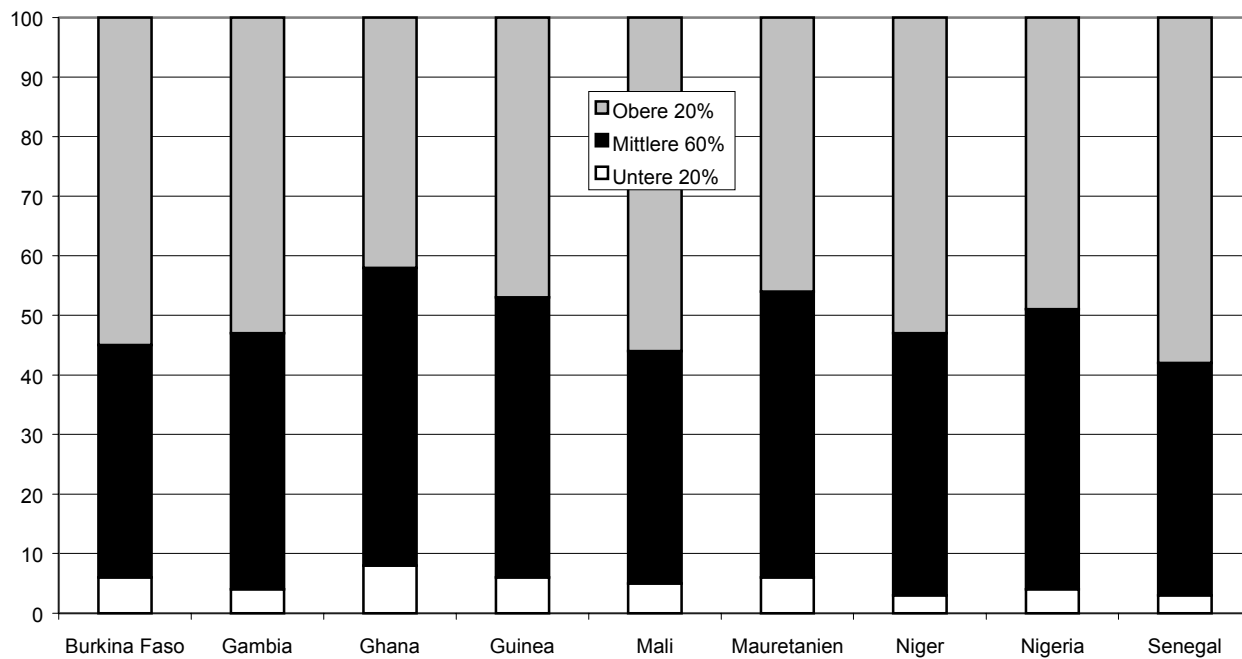
Regionale
Kooperationszwänge

Grafik 13:
BIP pro Kopf, 1998 (in US-Dollar)



Quelle: *The World Bank*; keine Daten verfügbar für Liberia.

Grafik 14:
Einkommensverteilung (neueste verfügbare Werte; Anteil am Gesamteinkommen in %)



Quelle: *The World Bank*; keine Daten verfügbar für Benin, Kap Verde, Guinea-Bissau, Liberia, Sierra Leone und Togo.

dieser beiden Länder in einem schmalen Streifen an der Küste machen die Kooperation mit den Nachbarländern Nigeria und Ghana unabdingbar. Die Urbanisierung im Küstenstreifen hat dazu geführt, daß sich zwischen Lagos und Accra eine Siedlungsagglomeration herausgebildet hat, bei der die Grenzen zwischen den Städten allein durch die Staatsgrenzen markiert werden. Schließlich durchqueren die großen Flüsse der Region, der Niger, der Senegal, der Gambia und der Volta mit seinen beiden Armen, mehrere ECOWAS-Länder, was eine Abstimmung über die Wassernutzung gerade angesichts der Wasserknappheit in den Sahelländern unabdingbar macht. Regionale Kooperationszwänge bestehen auch aufgrund der angespannten Nahrungsmittelsituation in den Sahelländern. Sie können nur durch Importe über die oder aus den Anrainerstaaten behoben werden. Grenz-überschreitende Zusammenarbeit kann lokalen Engpässen bei der Versorgung mit Strom und Wasser abhelfen. Dies gilt vor allem für marginale Räume eines Staates, die benachbart zu Siedlungszentren eines anderen liegen, und für die Siedlungsagglomeration im Küstenstreifen zwischen Accra und Lagos. In letzteren, aber auch in den Ausbeutungszentren mineralischer Rohstoffe und der Forstwirtschaft sowie in den von Desertifikation bedrohten Gebieten der Sahelzone stellen sich außerordentliche Umweltprobleme, die ebenfalls nach verstärkter regionaler Kooperation verlangen. Auch eine intensivierete Zusammenarbeit beim Aufbau und Erhalt der sozialen Infrastruktur verspricht positive Rückkoppelungseffekte. Eine Zusammenarbeit der frankophonen Staaten bei der Überarbeitung der Schulcurricula ist dringend geboten. Kooperation im universitären Bereich könnte die Doppelung von Aktivitäten vermeiden und die erheblichen Investitionen nutzen, die Nigeria und Côte d'Ivoire in der Vergangenheit in diesem Sektor getätigt haben. Ein weiteres wichtiges Kooperationsfeld ist eine gemeinsame Migrationspolitik (siehe unten, S. 27ff).

Zielsetzungen und Umsetzungsstrategie

Im Kontrast zu diesen realen Kooperationszwängen spielt die sektorale Zusammenarbeit der ECOWAS-Länder im Vertrag eine sehr untergeordnete Rolle. Die Kooperationsfelder werden hier sehr kurz, sehr allgemein und an wenig prominenter Stelle abgehandelt. Allerdings korrigiert der Bericht des ECOWAS-Sekretariats zum 25jährigen Bestehen der Organisation diesen Eindruck. Er widmet sich ausführlich der Zusammenarbeit in ausgewählten Politikfeldern. Hierzu zählen die Schaffung eines ECOWAS-Statistiksystems, ein Transportprogramm, die Zusammenarbeit im Kommunikations- und Energiesektor, ein Umweltschutzprogramm, ein Kulturentwicklungsprogramm sowie die Zusammenarbeit in Bildung und Gesundheit. Im einzelnen enthalten diese Sektorprogramme folgende Elemente:

- ECOWAS-Statistiksystem: Erneuerung der statistischen Daten in den Mitgliedsländern und Harmonisierung der nationalen Statistiken;
- Transportprogramm: Verbindung der Eisenbahnnetze, Liberalisierung des Flugverkehrs und Schaffung einer gemeinsam betriebenen Regionalfluglinie (ECOAIR);

Prioritätensetzung

Sektorprogramme

- Zusammenarbeit im Kommunikationssektor: Planung eines Folgeprogramms zu dem bereits durchgeführten INTELCOM-I-Projekt;
- Zusammenarbeit im Energiesektor: Schaffung eines westafrikanischen Energiepools, Verbindung der nationalen Stromnetze – beginnend mit Ghana, Nigeria, Benin und Togo und dann ausgedehnt auf Côte d'Ivoire, Niger und Burkina Faso –, ein westafrikanisches Gasleitungsprojekt einschließlich eines westafrikanischen Gasversorgungsunternehmens für die Länder Ghana, Nigeria, Togo und Benin;
- ein Umweltschutzprogramm: Eindämmung der Algen- und Unkrautbildung in Flüssen und Seen, Eindämmung der Desertifikation, integriertes Management der Wasserressourcen, Entwicklung der Wettervorhersage;
- ein Kulturentwicklungsprogramm: ECOWAS-Kunstfestival;
- Zusammenarbeit im Bildungswesen: zehn regionale Gemeinschaftsprogramme, die von Ländern oder Organen der Region verantwortlich durchgeführt werden;
- Zusammenarbeit im Gesundheitssektor: Malaria- und AIDS-Bekämpfung.

Straßennetz

In dieser Auflistung ist das Fehlen einer Aufgabe bemerkenswert: die Errichtung eines regionalen Straßennetzes. Der Hauptgrund ist, daß die ECOWAS für sich in Anspruch nimmt, hier schon entscheidende Schritte getan zu haben. Das geplante regionale Straßennetz hat zwei Hauptelemente: eine Küstenverbindung von Lagos nach Nouakchott und in einer zweiten Phase den Bau von Straßenkorridoren, die die Binnenländer mit der Küste verbinden. Nach Angaben der ECOWAS sind 83% der 4560 km langen Strecke zwischen Lagos und Nouakchott fertiggestellt, ebenso 88% der 4460 km-Distanz zwischen Dakar und N'djamena sowie 67% von insgesamt 7653 km an Verbindungsstraßen zwischen diesen beiden Verkehrsachsen. Ein weiterer Erfolg, den ECOWAS auf seiner Habenseite verbucht, ist die Umsetzung des INTELCOM-I-Programms, mit dessen Hilfe nun direkte Telefon-, Telex- und Faxverbindungen zwischen den Hauptstädten der Mitgliedsländer bestehen. Das Folgeprogramm zielt auf die Modernisierung dieses Netzes.

Umsetzung, Interessen und Positionen der Mitgliedsländer

Unzureichende regionale Infrastruktur

Die Erfolgsbilanz der ECOWAS auf dem Gebiet der Sektorkooperation ist schwer zu überprüfen. Die Streckenlänge der fertiggestellten Straßen sagt wenig über deren Qualität aus. Weite Strecken der Küstenverbindung dürften wegen des Bürgerkriegs in Liberia und Sierra Leone nur sehr eingeschränkt nutzbar sein. Ähnliches gilt in abgeschwächter Form für den Streckenabschnitt durch Guinea, Guinea-Bissau und die Casamance. Die Telefonverbindungen zwischen den meisten Hauptstädten der Region sind – trotz INTELCOM I – nach wie vor schlecht. Die Einschränkungen, die für zentrale Bereiche der physischen Infrastruktur gelten, dürften für die soziale Infrastruktur in noch höherem Maße gelten.

Konzentrationstendenzen

Erkennbar ist zudem in einer Reihe von regionalen Infrastrukturvorhaben, insbesondere im Energiebereich, daß sie sich vor allem auf das wirt-

schaftliche Herzland Westafrikas beziehen, in dem auch die Bevölkerung konzentriert ist: Nigeria, Togo, Benin, Ghana, Côte d'Ivoire und Burkina Faso. Diese Konzentration ist vor allem für das relativ entwickelte und wirtschaftlich fortgeschrittene Senegal problematisch und begrenzt mit Sicherheit seine Bereitschaft, zu regionalen Kooperationsvorhaben beizutragen. Es wird auch in Zukunft außerordentlich schwierig sein, die regionalen Randstaaten Mali, Niger, Guinea und Guinea-Bissau in regionale Entwicklungsprojekte zu integrieren, ganz zu schweigen von den Bürgerkriegsstaaten Liberia und Sierra Leone sowie den Kapverdischen Inseln.

Ein zentrales Problem bestehender, geplanter und künftiger Infrastrukturprojekte ist die Finanzierung. Selbst wenn die Auffüllung des Regionalfonds mit Hilfe des Zollaufschlags gelingt, werden zwei Probleme bleiben: Länder, die nicht zu den Begünstigten eines regionalen Entwicklungsprojekts gehören, werden dessen Finanzierung aus dem Regionalfonds, wenn überhaupt, nur mit großem Zögern zustimmen. Und auf Dauer wird die Bereitschaft der Nettozahler, die ja selbst noch erhebliche Entwicklungsdefizite aufweisen, aus dem Regionalfonds vorwiegend Projekte in noch weniger entwickelten Partnerstaaten zu finanzieren, eher ab- als zunehmen. Sobald die Verfügungsmasse im Fonds einen nennenswerten Umfang erreicht hat, wird eine Debatte über den Verteilungsschlüssel beginnen.

Finanzierungsprobleme

Das Augenmerk der ECOWAS wird sich deshalb verstärkt auf die möglichen Beiträge der Gebergemeinschaft zu regionalen Entwicklungsprojekten und -programmen richten. Schon in den vergangenen Monaten sind verstärkte Bemühungen im ECOWAS-Sekretariat erkennbar, die lange Zeit vernachlässigten Beziehungen zu EU und Weltbank, aber auch zu den bilateralen Gebern zu intensivieren. Als Voraussetzung für deren verstärktes Engagement muß allerdings das Sekretariat seine Managementkapazitäten und seine Effizienz spürbar verbessern.

Drittmittel

Erweiterung

Die Frage der Erweiterung der ECOWAS stellt sich bisher kaum. Unter geographischen, wirtschaftlichen und politischen Gesichtspunkten kämen hierfür grundsätzlich zwei Länder in Frage: der Tschad und Kamerun. Mit der Aufnahme des Tschad würde die ECOWAS mit Sicherheit nicht nennenswert politisch und wirtschaftlich gestärkt werden. Im Fall Kameruns wäre dies anders. Hier dürften aber die erheblichen Spannungen mit Nigeria – Grenzstreitigkeiten wurden bereits mit wechselseitigem Artilleriebeschuß ausgetragen – ein ernstes Erweiterungshindernis sein. Bisher liegt jedenfalls weder eine Einladung der ECOWAS an die beiden Nachbarländer zum Beitritt noch ein entsprechendes Ersuchen Kameruns und des Tschad vor. Letzteres könnte sich allerdings ändern, je mehr der Integrationsprozeß in Afrika voranschreitet und je deutlicher zu erkennen sein wird, daß die Central African Economic and Monetary Community (CEMAC) keinerlei Zukunft hat.

Tschad und Kamerun?

Verhältnis zu anderen Regionalorganisationen

UEMOA und Mano River Union

Kompatibilität

Mano River Union

In Westafrika gibt es neben der ECOWAS noch zwei weitere Integrationsansätze: die Mano River Union (MRU), die Liberia, Sierra Leone und Guinea umfaßt, sowie die UEMOA, die sich aus sieben frankophonen Staaten Westafrikas und dem lusophonen Guinea-Bissau zusammensetzt. Die MRU ist gegenwärtig und wohl auch für die nächsten zehn Jahre eine vernachlässigbare Größe, da ihre tief in innenpolitische Konflikte verwickelten Mitgliedsländer kaum die Kapazität haben werden, Integrationsfortschritte zu machen und Kooperationsprojekte umzusetzen. Zynisch könnte man spekulieren, daß – wenn Charles Taylor Erfolg hat – die Integration der MRU durch die Steuerung Liberia-freundlicher Regime in Freetown und Conakry von Monrovia aus erfolgt.

Die Herausforderung UEMOA

Die UEMOA ist für die ECOWAS eine wirkliche Herausforderung. Die Erfolgsbilanz der erst 1994 gegründeten Organisation ist beeindruckend. Sie verfügt über eine Kommission in Ouagadougou, deren Leitung politisch hochrangig besetzt ist, die Ansehen unter den Mitgliedsländern genießt, als relativ effizient und kompetent gilt und die Rolle eines Integrationsmotors spielen kann. Sie hat eine bereits bestehende Währungsunion geerbt, die jedoch von Frankreich gesteuert wird. Die Finanzierung des Budgets der Kommission und des Kompensations- und Entwicklungsfonds erfolgt durch einen Zollaufschlag, dessen Erhebung und Überweisung an den Fonds im Gegensatz zur ECOWAS weitgehend zu funktionieren scheinen. Die beschlossene Handelsliberalisierung ist weitgehend umgesetzt, seit 1. Januar 2000 ist ein gemeinsamer Außenzoll in Kraft. Die bei den gut besuchten Gipfel- und Arbeitstreffen der UEMOA getroffenen Übereinkommen und Deklarationen erlangen innerhalb beachtlich kurzer Zeit Gültigkeit. Das Prinzip der nationalen Bindungswirkung von UEMOA-Beschlüssen ist keine hohle Phrase.

Schwächen der UEMOA

Diese Erfolgsbilanz darf allerdings nicht über markante Defizite der UEMOA hinwegtäuschen. Die Währungsunion ist nichts, was sich die Mitglieder der Regionalorganisation mühevoll erarbeitet haben, sondern ein »Geschenk« Frankreichs. Die Kontrolle der Mitglieder über den Außenwert der Währung ist minimal, ihre finanzpolitische Abhängigkeit von Frankreich groß. Damit ist ein zentrales Element des Integrationsprojekts UEMOA der politischen Kontrolle der Organisation entzogen. Der Einfluß Frankreichs auf die UEMOA geht nach Einschätzung zahlreicher Beobachter über diese finanzpolitische Komponente hinaus. Validität und Nachhaltigkeit regionaler Integration sind doch sehr in Frage gestellt, wenn

Integrationsinteresse und Funktionieren weitgehend von einem externen Akteur abhängen. Die relative Effizienz und Kompetenz der UEMOA basieren darüber hinaus zum Großteil auf den erheblichen Finanzmitteln, die Frankreich und die EU der Regionalorganisation seit den sechs Jahren ihres Bestehens zur Verfügung gestellt haben. Schließlich stellt die UEMOA angesichts der Zerrissenheit des von ihren Mitgliedern kontrollierten geographischen Raumes und der geringen Größe des regionalen Marktes einen Regionalverband mit nur begrenztem Entwicklungspotential dar.

Es kann kein Zweifel darüber bestehen, daß der Integrationsprozeß innerhalb der UEMOA in einem fundamentalen Gegensatz zur Integration innerhalb der ECOWAS steht. Dies fängt mit den beschränkten Kapazitäten der westafrikanischen Staaten an, sich in zwei Regionalorganisationen nennenswert materiell und personell zu engagieren. Die frankophonen Staaten Westafrikas haben in diesem Ressourcenkonflikt – mit Ausnahme Guineas – bisher klar der UEMOA Vorrang eingeräumt. Der Gegensatz kulminiert mit dem kürzlich eingeführten gemeinsamen Außenzoll der UEMOA-Staaten in Höhe von 20%, der auch auf Importe aus den restlichen Staaten der ECOWAS erhoben werden soll. Er konterkariert die Bemühungen der ECOWAS um Handelsliberalisierung und Schaffung einer Freihandelszone. Zwar hat die UEMOA nach entsprechendem Protest der ECOWAS den Außenzoll gegenüber der Rest-ECOWAS ausgesetzt. Doch dieses Aussetzen bedeutet kein Aufheben. Mit ihren Bemühungen, die Regionalintegration innerhalb der UEMOA voranzutreiben, verstößt sie gegen den von den UEMOA-Staaten im ECOWAS-Vertrag unterzeichneten Grundsatz, dem zufolge die ECOWAS auf Dauer die einzige Organisation regionaler Integration in Westafrika sein soll.

Inkompatibilität
zwischen UEMOA
und ECOWAS

Prioritätensetzung der Mitgliedsländer

Es ist überwiegend das Verdienst des malischen Präsidenten Konaré, daß trotz der Einführung des gemeinsamen Außenzolls die Beziehungen zwischen UEMOA und ECOWAS in den vergangenen Monaten eher besser als schlechter geworden sind. Konaré ist derzeit zugleich Vorsitzender der UEMOA und der ECOWAS. Der Austausch zwischen beiden Organisationen hat sich intensiviert, UEMOA-Vertreter nehmen regelmäßig als Beobachter an Gipfel- und Arbeitstreffen der ECOWAS teil; umgekehrt gilt dasselbe für ECOWAS-Vertreter. Gegenwärtig gibt es zwei Strategien, den Gegensatz zwischen UEMOA und ECOWAS zu mildern. Zum einen bemüht man sich, Konzepte und Politik beider Organisationen zu harmonisieren, wobei hier die UEMOA aufgrund ihrer besser elaborierten Vorlagen ein deutliches Übergewicht hat. Zum anderen versuchen Ghana und Nigeria, neben der UEMOA einen zweiten Block innerhalb der ECOWAS zu etablieren, der dann nach erfolgter Integration mit der UEMOA zusammengefügt werden könnte. Die Problematik dieser Strategie wurde bereits im Unterkapitel auf S. 40ff diskutiert.

Annäherung zwischen
UEMOA und ECOWAS

Das künftige Verhältnis der UEMOA zur ECOWAS wird wohl wesentlich von drei Faktoren abhängen. Gelingt es Côte d'Ivoire trotz des politischen

Schlüsselfaktoren

Wechsels und abnehmender wirtschaftlicher Leistungskraft, die anderen UEMOA-Staaten weiterhin bei der Stange zu halten? Gelingt es Nigeria, die anderen Staaten der ECOWAS von seiner wirtschaftlichen und politischen Stabilität zu überzeugen und eine Führungsrolle zu spielen, die keine Furcht vor Unterwerfung weckt? Wird Frankreich die UEMOA weiterhin zur Eindämmung Nigerias in der Region instrumentalisieren und, wenn ja, gelingt es Paris weiterhin, die EU für diese Zwecke einzuspannen? Die ersten beiden und ein Teil der dritten Frage wurden bereits ausgiebig diskutiert. Ein erstes, bisher noch nicht erwähntes Indiz für eine Neuorientierung der EU ist ihre Reaktion auf den Unmut, den eine von ihr in Auftrag gegebene Studie zur künftigen Handelskooperation mit Westafrika in Ghana und in Nigeria ausgelöst hatte. Die Studie über die Auswirkungen einer möglichen westafrikanischen REPA-Studie auf die Region (siehe unten) war räumlich auf die UEMOA plus Ghana beschränkt worden. Nach Protesten aus Accra und Abuja stellte die EU klar, daß es selbstverständlich im Ermessen der Staaten Westafrikas liege, zu entscheiden, welche Staatenformation die Verhandlungen mit der EU über ein Regional Economic Partnership Agreement (REPA) führt. Ein weiteres Indiz für die Öffnung der EU gegenüber der ECOWAS ist das bereits angeführte Treffen zwischen EU und ECOWAS auf Ministerebene im Oktober 2000.

Post-Lomé

Das REPA-Konzept...

Unabhängig davon, ob die UEMOA oder die ECOWAS in den Genuß von REPA-Verhandlungen kommen, stehen beide vor ähnlichen Problemen. Das vor kurzem in Cotonou geschlossene Lomé-Folgeabkommen trägt der Tatsache Rechnung, daß REPA in Übereinstimmung mit geltenden WTO-Vorgaben stehen müssen. Das bedeutet: nichtreziproke Handelsvereinbarungen sind der EU wie auch allen anderen WTO-Mitgliedern nur mit *least-developed countries* (LDC) erlaubt. Allen anderen Staaten sind einseitige Handelspräferenzen nur für eine Übergangsperiode gestattet. Für die ECOWAS bedeutet dies, daß 12 der 16 Mitgliedsländer ohne Zugeständnisse ihrerseits freien Zugang zum EU-Markt bekommen. Nigeria, Côte d'Ivoire, Ghana und Senegal, die keinen LDC-Status genießen, müssen den EU-Mitgliedern nach einer Übergangsphase freien Marktzugang gewähren. Wenn die ECOWAS ihre Ziele der Freihandelszone und des gemeinsamen Marktes umsetzt, stellt sich für ihr Verhältnis zur EU ein zentrales Problem: ihre Mitglieder müssen ihre Handelsbeziehungen gegenüber den externen Partnern einheitlich regeln – was nur heißen kann, daß die 12 LDC der EU früher und umfassender freien Marktzugang zu gewähren haben, als sie dies eigentlich müßten.

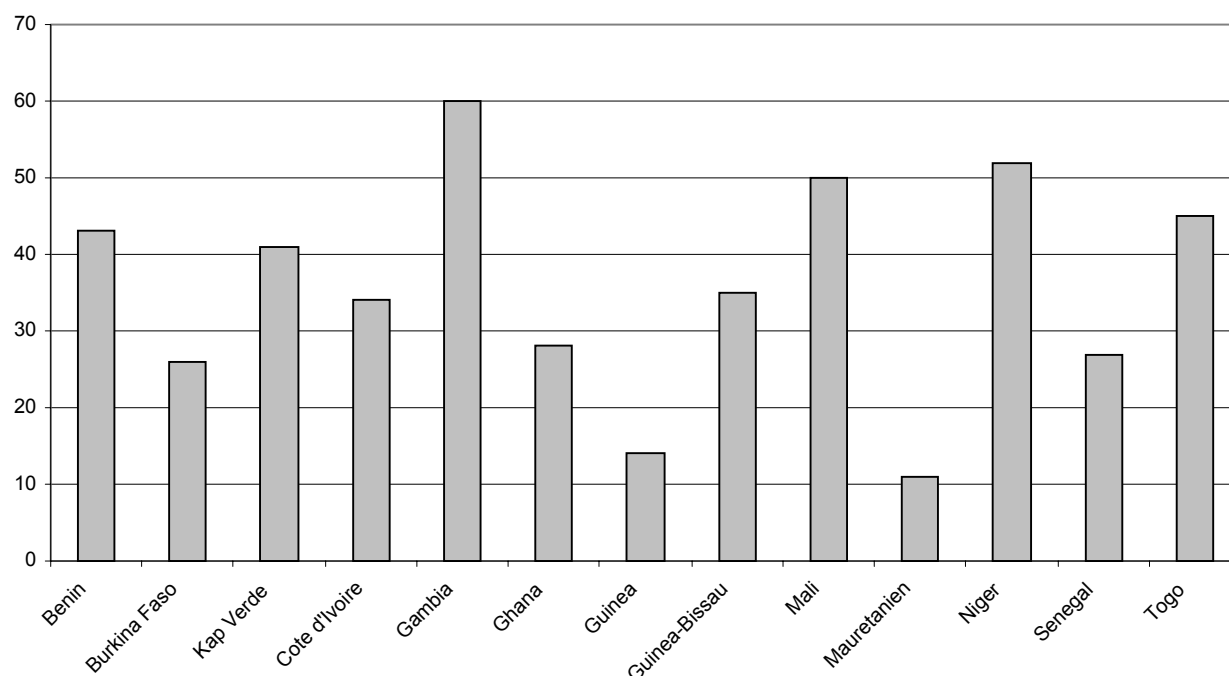
...und die Präferenzen der EU

Die Verständigung innerhalb der ECOWAS auf ein Mandat für REPA-Verhandlungen mit der EU dürfte deshalb zu erheblichen Differenzen zwischen den Mitgliedsländern führen, wobei nicht nur die Interessen der LDC und der Nicht-LDC abgestimmt werden müssen, sondern auch eine Formel gefunden werden muß, die dem Erdölexporteur Nigeria und den anderen LDC gleichermaßen gerecht wird. Die Schwierigkeit, ein solches

Verhandlungsmandat zustande zu bringen, wie auch das bisherige Versagen der ECOWAS bei der Liberalisierung des regionalen Handels und der Errichtung einer Freihandelszone mögen bei wohlwollender Betrachtung die Hauptgründe der EU-Kommission gewesen sein, eine Studie über die möglichen Auswirkungen eines westafrikanischen REPA auf die UEMOA plus Ghana (UEMOA+) zu beschränken und damit Nigeria sowie die anderen ECOWAS-Mitglieder auszuschließen. Allerdings haben ähnliche Probleme die Kommission nicht daran gehindert, eine gleichartige Studie für die SADC zu erstellen. Es verwundert deshalb nicht, daß die EU-Studie in Nigeria und auch in Ghana erneut den Verdacht genährt hat, die Kommission ließe sich von Frankreich für eine gegen Nigeria gerichtete Politik mißbrauchen.

Grafik 15:

Anteil der Zolleinnahmen an Staatseinnahmen, 1998 (in %)



Quelle: *The World Bank*; keine Daten verfügbar für Liberia, Nigeria und Sierra Leone.

Ungeachtet dieser möglichen Hintergründe enthält die Studie wenig Ermutigendes für die Realisierungschancen eines REPA zwischen der EU und einer UEMOA+. Sie kalkuliert die drohenden Einnahmeausfälle für die Zolleinnahmen der Staaten dieses Verbunds auf ca. 1% des regionalen BIP, wobei Senegal mit einem Minus von 1,6% und Côte d'Ivoire mit Einbußen von etwa 1,1% relativ am stärksten betroffen wären. Auch die Auswirkungen auf die lokale Industrie wären aufgrund der zu erwartenden Importsteigerungen aus dem EU-Raum erheblich. Besonders betroffen wären die regionalen Exporteure Côte d'Ivoire, Ghana und Senegal, da ihre Fertig- und Halbfertigprodukte einem verschärften Wettbewerb aus Europa kaum standhalten könnten. Die zu erwartenden kurzfristigen Negativeffekte

Statische Einnahmeverluste und Handelseinbußen

REPA mit ECOWAS wenig
wahrscheinlich

dürften zwar langfristig durch dynamische positive Effekte – verbesserte Wettbewerbsfähigkeit, Kostenersparnisse beim Kapital- und Konsumgütererwerb, wachsende Nachfrage aus einem regionalen Markt – mehr als ausgeglichen werden. Für Politiker, die Wahlen bestehen müssen und neben eigenen Vorteilen gewichtigen wirtschaftlichen Interessen Dritter verpflichtet sind, ist dies jedoch ein sehr riskantes Kalkül. Deshalb ist ein REPA in der Region wohl nur vermittelbar, wenn seine kurzfristigen negativen Effekte durch temporär angelegte Ausgleichsmaßnahmen abgeschwächt werden. Diese auf eine kleinere Gruppe von Staaten zu beschränken könnte ein weiterer Grund für die Selektivität der REPA-Studie sein.

Mit der Entscheidung Ghanas, der UEMOA nicht beizutreten, hat die EU-Studie bereits erheblich an Wert verloren. Es ist allerdings zu erwarten, daß die EU auch in Zukunft die UEMOA als REPA-Partner favorisiert – selbst wenn sie vor kurzem klargestellt hat, daß es selbstverständlich Sache der westafrikanischen Staaten ist, zu entscheiden, wer auf ihrer Seite der Verhandlungsführer ist. Die bestehenden Friktionen innerhalb der ECOWAS, ihre bisher wenig ermutigende Erfolgsbilanz und die objektive Schwierigkeit, die Interessen von 15 sehr unterschiedlichen Mitgliedern auf einen Nenner zu bringen, sprechen gegen erfolgreiche Verhandlungen mit der EU. Scheitern EU-ECOWAS-Verhandlungen über ein REPA, heißt dies allerdings noch lange nicht, daß die von der EU präferierte Lösung UEMOA+ eintritt. Ghana bevorzugt die Aushandlung eines REPA zusammen mit Nigeria. Es hält sich für zu schwach, um eine solche Vereinbarung unilateral mit der EU schließen, und erachtet die Verbindungen zu Nigeria als zu wichtig, um sich von ihm abzukoppeln. Ohne Zweifel wird ein solches Konstrukt – zwei REPA der EU in Westafrika – die Spaltung der ECOWAS vertiefen.

Schlußfolgerungen und Empfehlungen

Nach dieser Detailanalyse gilt es zum Ausgangspunkt der Studie – präziser: Fragestellungen zu den sieben erkenntnisleitenden Fragestellungen – zurückzukehren:

- Schwächen und Stärken der ECOWAS;
- Kompatibilität der Ziele der ECOWAS mit jenen der Bundesregierung bei der Förderung regionaler Kooperation und Integration;
- Ziele und Interessen der zentralen Mitgliedsländer in bezug auf regionale Kooperation und Integration;
- Vorstellungen über die Fortentwicklung der ECOWAS in den zentralen Mitgliedsländern und auf der Führungsebene der Sekretariate;
- Kompatibilität und Konkurrenz der ECOWAS mit anderen Regionalorganisationen;
- Rückwirkungen des Post-Lomé-Vertrages;
- Empfehlungen zur Förderung der ECOWAS durch die Bundesregierung.

Schwächen und Stärken

Die ECOWAS weist einige Charakteristika auf, die als eindeutige Schwächen zu bewerten sind, eine Reihe weiterer, die zweifelsohne Stärken darstellen, und dritte, die sowohl Schwächen als auch Stärken sein können und deshalb näher erläutert werden müssen.

Zu den eindeutigen Schwächen gehören:

- die tiefgreifende politische und kulturelle Spaltung zwischen frankophonen und anglophonen Staaten;
- der große politische und wirtschaftliche Einfluß Frankreichs, das seine Interessen häufig im Gegensatz zur regionalen Vormacht Nigeria definiert;
- die Konkurrenz zwischen UEMOA und ECOWAS;
- die wirtschaftliche und politische Instabilität Nigerias;
- das Bürgerkriegschaos in Liberia und Sierra Leone, das jederzeit auf Guinea und Guinea-Bissau übergreifen kann;
- eine Reihe schon fast traditionell verfestigter zwischenstaatlicher Spannungen und Konflikte;
- die geringe Homogenität der politischen Systeme verbunden mit einem weitverbreiteten Mangel an Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und *good governance*;
- die unzureichende Steuerungsfähigkeit der meisten Staaten;
- das begrenzte Entwicklungspotential der Sahelstaaten;
- der Mangel an glaubwürdigen, demokratisch legitimierten und regional respektierten Führungspersonlichkeiten;
- die unterschiedlichen Tempi und Prioritäten bei der Durchführung der Strukturanpassungsprogramme;
- die unterschiedliche Kategorisierung der Mitglieder in LDC und Nicht-LDC und die damit verbundenen Probleme beim Abschluß eines REPA;

Notwendige Differenzierungen

Schwächen

- die natürlichen Hindernisse (Beschaffenheit des Naturraums und Klima) für die Schaffung und Instandhaltung einer physischen regionalen Infrastruktur;
- das Fehlen eines institutionellen Korrektivs zur Allmacht der Gipfeltreffen;
- die geringe Neigung in den klientelistisch strukturierten Ländern, Machtbefugnisse und damit auch Ressourcen abzugeben, die zur Patronage benutzt werden können;
- die unterschiedliche, zum Teil konfligierende Definition nationaler Interessen in der Außen- und Sicherheitspolitik, insbesondere in bezug auf die Konflikte in Liberia und Sierra Leone.

Stärken

Zu den eindeutigen Stärken zählen:

- der Reichtum an mineralischen und landwirtschaftlichen Rohstoffen;
- die Größe des regionalen Marktes;
- der relativ intensive grenzüberschreitende Austausch zwischen den Völkern der Region;
- ein wachsendes Bewußtsein für die aus den bestehenden kriegesischen Konflikten erwachsenden Gefahren für die regionale Sicherheit;
- die Konformität der generellen Ziele der Wirtschaftsreformen;
- objektiv bestehende Kooperationszwänge, zum Beispiel bei der Nutzung der Flüsse, aufgrund des Binnenlandstatus von drei Ländern und der bestehenden Migrationsströme.

Stärken oder Schwächen?

Elemente, die sich sowohl zu Stärken als auch zu Schwächen entwickeln können, sind:

- Die lange und wechselvolle Geschichte der ECOWAS:

Es gibt Stimmen, die behaupten, die bloße Existenz der ECOWAS über 25 Jahre hinweg sei bereits ein Erfolg. Diese Bewertung ist allzu minimalistisch, obwohl kaum bestritten werden kann, daß das Forum ECOWAS die Staaten der Region immer wieder gezwungen hat, sich auch in Phasen heftiger zwischenstaatlicher Spannungen miteinander auseinander- und an einen Tisch zu setzen. Die ECOWAS bildete insofern einen verlässlichen institutionellen Rahmen, auf dem man aufbauen kann. Andererseits können sich die Erfahrung des ständigen Scheiterns an ehrgeizigen Vorgaben, die Erkenntnis eines Teils der Mitgliedsländer, daß sich die anderen nicht an getroffene Vereinbarungen halten, sowie die Wahrnehmung auf seiten letzterer, daß der Bruch von Übereinkünften stets toleriert wird, als große Belastung für einen Neuanfang erweisen.

- Die Vormachtstellung Nigerias:

Sie war bisher ein wesentliches Integrationshemmnis, da sich nicht nur Frankreich und Côte d'Ivoire an ihr gerieben haben. Ein dominantes, autoritär geführtes und gleichzeitig instabiles Nigeria rief bei fast allen anderen Staaten der Region erhebliche Ängste hervor. Andererseits kann ein demokratisch regiertes Nigeria, das mittelfristig wirtschaftliche und politische Stabilität erreicht sowie seine Ressourcen und Machtmittel verantwortungsvoll einsetzt, zu einer Lokomotive regionaler Integration in Westafrika werden. Für die meisten Staaten Westafrikas scheint zu gelten, daß sie weder mit noch ohne Nigeria leben können.

- Die Abhängigkeit kleinerer, wirtschaftlich zurückgebliebener Staaten von Nigeria, Côte d'Ivoire, Ghana und Senegal:

Die Unmöglichkeit, mit und ohne Nigeria zu leben, ist vor allem für Niger, Benin und Togo gegeben. In einem Abhängigkeitsverhältnis stehen auch Mali zu Côte d'Ivoire und Senegal, Burkina Faso zu Côte d'Ivoire, Togo zu Ghana, Gambia und Guinea-Bissau zu Senegal. Diese Länder sind bei der Versorgung mit Waren und beim Export von Arbeitskräften auf die größeren, wirtschaftlich fortgeschritteneren Staaten angewiesen. Diese eindeutigen Abhängigkeitsverhältnisse machen es unwahrscheinlich, daß die kleineren Ökonomien und Binnenstaaten in Fragen der regionalen Integration eine Konfrontation mit ihren großen Nachbarn riskieren. Andererseits begünstigen derartige Machtgefälle die Lagerbildung und die verdeckte Austragung von Konflikten.

- Die starke intraregionale Migration:

Die starke Migration innerhalb von Volksgruppen, die durch die koloniale Grenzziehung getrennt wurden, und die moderne wie traditionelle Wanderarbeit begünstigen grenzüberschreitenden Austausch. Jenseits der Grenze siedelnde nationale Minderheiten können die Grundlage für die Festigung von Beziehungen zwischen dem Ursprungs- und dem Aufnahmeland sein. Allerdings kann die Nationalitätenfrage immer wieder Anlaß für zwischenstaatliche Spannungen sein. Sie eignet sich hervorragend zur Ablenkung von den eigentlichen Ursachen wirtschaftlicher Krisen und zur Mobilisierung in innenpolitischen Konflikten.

- Der informelle Handel:

Er verstärkt ebenfalls den Austausch in der Region und läßt wirtschaftliche Verflechtungen entstehen. Er verdeutlicht zudem das Potential für eine Steigerung des formellen Handels. Solange es jedoch wesentliche Kräfte gibt, die von dieser Form des Handels profitieren – die Produzenten der geschmuggelten Waren, die Schmuggler selbst, die organisierte Kriminalität, korrupte Sicherheitskräfte und Zöllner –, hält sich das Interesse an der Aufhebung der Restriktionen für den formellen Handel in Grenzen.

- Die Existenz einer funktionierenden Währungszone und eine halbwegs hergestellte Freihandelszone zwischen einer Gruppe von Mitgliedsstaaten:

Die Existenz einer funktionierenden Währungszone und das Entstehen einer Freihandelszone innerhalb der ECOWAS können die Aufgabe erleichtern, beide für den gesamten westafrikanischen Raum herzustellen. Die ECOWAS kann die innerhalb der UEMOA vorhandene Expertise nutzen. Für die UEMOA-Staaten würden eine ECOWAS-Freihandelszone und eine ECOWAS-Währungsunion nicht etwas grundsätzlich Neues – mit allen damit verbundenen Risiken –, sondern nur die Ausweitung von Bekanntem bedeuten. Einer derartig positiven Interpretation steht jedoch das fundamentale Problem gegenüber, daß eine Währungsunion innerhalb der ECOWAS eine Aufgabe des Franc-CFA bedeuten würde, die für die meisten Mitglieder synonym wäre mit dem Preisgabe finanzpolitischer Stabilität. Das Beispiel der auch gegen die anderen ECOWAS-Mit-

gliedsstaaten gerichteten Zollunion der UEMOA zeigt, daß ein derartiger Integrationskern auch zur Errichtung zusätzlicher Integrationshürden und zur Institutionalisierung der Spaltung der ECOWAS führen kann.

- Der mangelnde Einfluß von Privatwirtschaft, Zivilgesellschaft und nationalen Parlamenten:

Integrationsprozesse bedingen äußerst schwierige Abstimmungen zwischen den Interessen der Partnerländer. Je mehr Akteure beteiligt sind, desto schwieriger sind sie. Der geringe Einfluß von Privatwirtschaft, Zivilgesellschaft und nationalen Parlamenten auf die regionale Integration kann somit zumindest in einer Frühphase integrationsfördernd wirken. Andererseits bedürfen Integrationsprozesse der Akzeptanz durch die von ihr betroffene Bevölkerung. Parlamente, Interessenverbände und Nichtregierungsorganisationen sind deren Vertreter, wirken zudem als zentrale Multiplikatoren. Ohne ihre Einbindung in den Integrationsprozeß wird dem Akzeptanzproblem kaum beizukommen sein.

- Der sich vollziehende Wechsel in den Führungspositionen der nationalen Regierungen:

Je nach Art des Wechsels kann er einen großen Gewinn oder einen großen Verlust für die ECOWAS bedeuten. Der Machtwechsel in Nigeria war zweifellos ein Gewinn. Das Ablaufen der Amtszeit Rawlings in Ghana und Konarés in Mali – sofern letzterer sein Versprechen wahr macht, nicht noch einmal zu kandidieren – dürfte die Schrittmacherfunktion beider Staaten in der regionalen Integration beeinträchtigen. Der Führungswechsel in Senegal wird sich eher neutral auswirken, eine Ablösung Eyademas eine große autoritäre Bürde entfernen. Entscheidend für die nähere Zukunft der ECOWAS ist die Entwicklung in Côte d'Ivoire. Gelingt Gbagbo eine Stabilisierung der Situation, bleibt zu hoffen, daß er vom außenpolitischen Kurs der Konfrontation mit Nigeria, den seine beiden Vorgänger verfolgt haben, Abschied nimmt und dabei von Frankreich unterstützt wird.

Zielkompatibilität

Allgemeine entwicklungs-
politische Ziele der
Bundesregierung

Deutsche Entwicklungszusammenarbeit ist gemäß den Vorgaben der neuen Bundesregierung folgenden vier Zieldimensionen verpflichtet:

- der Förderung von Menschenrechten und demokratischen Grundprinzipien, der friedlichen Konfliktbearbeitung sowie der Gleichstellung beider Geschlechter;
- der Schaffung menschenwürdiger Lebensbedingungen und der Minderung der Armut;
- der Förderung des ökologischen Gleichgewichts, der Bewahrung natürlicher Lebensgrundlagen und
- der wirtschaftlichen Entwicklung und Zusammenarbeit mit den Partnerländern.

Förderungswürdigkeit
der ECOWAS?

Nimmt man die allgemeinen Ziele der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zum Ausgangspunkt, läßt sich eine gewisse Förderungswürdigkeit der Regionalorganisation ECOWAS ableiten. Das Hauptinteresse der

internationalen Gebergemeinschaft und des BMZ dürfte vor allem auf den möglichen Beitrag der ECOWAS zur Lösung der Konflikte in Westafrika und zur politischen Stabilisierung der Region gerichtet sein. Hier bestehen erhebliche Kompatibilitäten zwischen allgemeinen BMZ-Zielen und Zielen der ECOWAS. Die bisherigen Aktivitäten der ECOWAS in diesem Bereich geben der Hoffnung Nahrung, daß die Regionalorganisation wesentliche Schritte zur Realisierung dieser Ziele tun könnte.

- Die Förderung von Menschenrechten, demokratischen Grundprinzipien und der friedlichen Konfliktbearbeitung war zwar ursprünglich kein primäres Ziel der ECOWAS, sie hat sich jedoch in den vergangenen Jahren durchaus zu einem zentralen Element der regionalen Zusammenarbeit entwickelt. Eine proaktive Förderung der ersten beiden Teilziele durch ein Engagement der ECOWAS in Demokratisierungshilfe und Menschenrechtsschutz sowie Konfliktprävention ist allerdings kaum zu beobachten – sieht man von der Entsendung von Wahlbeobachtern zu den vergangenen Wahlen im Senegal ab. Bei der Verurteilung von Militärputschen und der Intervention in kriegsähnliche innerstaatliche Konflikte hat die ECOWAS jedoch in einem Maße Entschlossenheit und Tatkraft bewiesen, hinter dem die anderen Regionalorganisationen Afrikas zurückstehen. Diese Bewertung hat selbst dann Bestand, wenn man die Inkonsistenz bei der Ablehnung autoritärer Machtausübung und den mangelnden Erfolg der Intervention in Konflikte berücksichtigt. Im Hinblick auf die Gleichstellung der Geschlechter kann die ECOWAS immerhin die Gründung und Assoziierung eines regionalen Frauenrats vorweisen, auch wenn kaum erkennbar ist, welche konkrete Wirkung dieser Rat für die Verbesserung der Position der Frau in den patriarchalischen Gesellschaften Westafrikas hat.
- Die Schaffung menschenwürdiger Lebensbedingungen, Minderung der Armut, Förderung des ökologischen Gleichgewichts und Bewahrung natürlicher Lebensgrundlagen nehmen zwar einen prominenten Platz im Zielkatalog der ECOWAS ein, doch in der Praxis halten sich die darauf ausgerichteten Aktivitäten der Organisation in einem eng begrenzten Rahmen. Es sei denn, man bewertet wirtschaftliche Entwicklung als ausreichend für Armutsbekämpfung und Grundbedürfnisbefriedigung. Angesichts der selbst im innerafrikanischen Vergleich hohen Zahl absolut Armer und Marginalisierter in Westafrika sowie der drängenden ökologischen Probleme in der Region ist die Inaktivität der ECOWAS in diesem Bereich eine große Enttäuschung.
- Die wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit der Partnerländer untereinander sind das Hauptziel der ECOWAS. Allerdings ist die Erfolgsbilanz in 25 Jahren des Bestehens mehr als ernüchternd. Das nährt erhebliche Zweifel am Realitätsbezug der Zielsetzung.

Die Förderung von Regionalorganisationen wird indes zunehmend nicht mehr nur als Instrument zur Erreichung allgemeiner entwicklungspolitischer Ziele betrachtet, sondern als eigenständiges Oberziel. Mit der Förderung regionaler Institutionen verfolgt das BMZ folgende Ziele:

- Förderung der regionalen Integration und Sicherheit,

Ziele der Bundesregierung bei der Förderung von Regionalorganisationen

Förderungswürdigkeit
der ECOWAS?

- verbesserte Handelsbeziehungen,
- Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen, die für die einzelnen Mitglieder zu kostenaufwendig sind,
- länderübergreifender Ressourcenschutz,
- Stärkung der politischen Position insbesondere kleinerer Staaten gegenüber großen Regionalmächten.

Die vorsichtig positive Bewertung der Zielkompatibilität auf der Ebene der Allgemeinziele wird durch eine tendenziell eher negative auf der Ebene der besonderen Ziele konterkariert. Von den fünf hier aufgezählten Zielen hat die ECOWAS nur beim ersten ein eindeutiges Plus zu verzeichnen. Zwar sind verbesserte Handelsbeziehungen ein zentrales Ziel des Staatenverbundes, doch wird diese Absicht in der Praxis nur durch wenig Konkretes unterfüttert – im Gegenteil: die Bilanz des bisher Erreichten läßt die Zielsetzung eher als unglaubwürdig erscheinen. Die grenzüberschreitende Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen sowie länderübergreifender Ressourcenschutz finden sich zwar auch im Zielkatalog der ECOWAS. Der Eindruck, daß beide Ziele keine vorrangige Rolle spielen, wird durch die geringen Aktivitäten der ECOWAS in diesen Bereichen gefördert. Schließlich ist eine Stärkung der politischen Position insbesondere kleinerer Staaten gegenüber großen Regionalmächten innerhalb der ECOWAS nicht erkennbar und auf Seiten der Regionalmächte, insbesondere Nigerias und Côte d'Ivoires, in keiner Weise intendiert. Das Gegenteil ist der Fall. Die ECOWAS dient zum Teil der Institutionalisierung der Vormachtrolle Nigerias in der Region. Côte d'Ivoires Widerstand gegen eine solche Konstellation kann am allerwenigsten als altruistische Wahrnehmung der Interessen der Kleinstaaten interpretiert werden. Er ist statt dessen der Versuch, im regionalen Machtpoker an Einfluß zu gewinnen. Die formelle Gleichstellung der Mitgliedsländer in den Entscheidungsgremien der ECOWAS bedeutet zweifellos eine Aufwertung der kleinen Länder gegenüber den großen – wie auch ihre relative Bevorzugung bei Besetzungen im ECOWAS-Sekretariat und bei den Abgeordnetensitzen im regionalen Parlament. Bei regionalen Interessenkonflikten zögern aber weder Nigeria noch Côte d'Ivoire, ihr Gewicht und ihre Machtressourcen einzusetzen, um die kleineren Nachbarstaaten unter Druck zu setzen.

Ziele und Interessen der Mitgliedsländer

Nigeria

Damit sind bereits zwei wesentliche Motive zweier zentraler Akteure im westafrikanischen Machtpoker genannt: Nigerias Interesse, die ECOWAS zur Festigung seiner Machtposition einzusetzen, und Côte d'Ivoires Interesse, eben dies nicht zuzulassen. Allerdings haben beide Akteure darüber hinausgehende Interessen. In Nigeria gibt es auf machtpolitischer Ebene das Motiv, mittels einer Führungsrolle in Westafrika – nach dem Muster Frankreichs – den Anspruch auf eine weltpolitische Rolle geltend zu machen. Nigeria hat die Hoffnung nicht aufgegeben, daß ihm im Zuge der Reform des UNO-Sicherheitsrats ein ständiger Sitz in diesem Gremium zugestanden wird. Bei den vergangenen WTO-Verhandlungen übernahm

die Funktion eines Sprechers Afrikas. Derartige Ambitionen werden dadurch gestärkt, daß Nigeria nach dem Amtsantritt Obasanjos und dem Abtreten Mandelas gegenüber dem in einer solchen Funktion konkurrierenden Südafrika über erheblich bessere personelle Voraussetzungen verfügt. Neben Machtinteressen spielen beim Einsatz Nigerias für die regionale Integration folgende Überlegungen eine zentrale Rolle: das Verhindern der Ausbreitung gewaltsamer Konflikte in der Region und deren Übergreifen auf das eigene Staatsgebiet; Exportchancen für die eigene Industrie im Zuge der regionalen Handelsliberalisierung. Das neue demokratische Regime erhofft sich darüber hinaus eine Stabilisierung der fragilen Demokratie durch Einbindung in einen an liberale politische Werte gebundenen regionalen Kontext. Dies alles sind für Nigeria und seine gegenwärtige Regierung Gründe genug, regionaler Integration einen Spitzenplatz auf der politischen Agenda einzuräumen.

Nigerias wichtigster Partner für die Erreichung der Integrationsziele ist Ghana. Die strategische Allianz, die zwischen diesen beiden Ländern ungeachtet der immer wieder auftretenden Spannungen besteht, basiert auf eindeutigen politischen und wirtschaftlichen Interessen Ghanas. Als eines der wenigen anglophonen Länder Westafrikas sieht sich Ghana als zu schwach, um sich einer etwaigen Dominanz der frankophonen Staaten, die noch immer als von Frankreich gesteuert gelten, erwehren zu können. In Ghana wird zudem eine Isolierung des instabilen Nigeria in der Region als große Gefahr angesehen. Eine Im- oder gar Explosion Nigerias könnte ganz Westafrika in den Abgrund reißen. Darüber hinaus sieht Ghana im Rahmen einer Freihandelszone mit Nigeria und den anderen ECOWAS-Staaten erhebliche Exportchancen wie auch einen beträchtlichen regionalen Bedarf für ghanaische Expertise in Verwaltung und Management. Auch Ghana zeichnet sich deshalb durch ein erhebliches Engagement für die regionale Integration in Westafrika aus, das zudem einen kontinuierlicheren Charakter hat als dasjenige Nigerias.

Das politische Haupthindernis, das den Integrationszielen Nigerias und Ghanas entgegensteht, ist nach wie vor der Widerstand Côte d'Ivoires. Und sein Widerstand gegen Integrationsfortschritte innerhalb der ECOWAS basiert nicht nur auf reiner Machtpolitik. Daß Côte d'Ivoire sich davor fürchtet, mit einem wirtschaftlich und politisch instabilen Nigeria eng verbunden zu sein, ist durchaus glaubhaft. Anders als Ghana ist Côte d'Ivoire der Auffassung, daß sich eine aus Nigeria drohende Destabilisierung eher durch dessen Isolierung als durch dessen Integration eindämmen läßt. Zudem wäre eine Umsetzung der Integrationsziele letztendlich gleichbedeutend mit der Aufgabe des Stabilitätsankers Franc-CFA und einer Abwendung von Frankreich. Es mag sein, daß die Reaktion Frankreichs auf den Putsch in Côte d'Ivoire und sein generell erkennbares Disengagement in Westafrika eine solche Entscheidung erleichtern. Letztlich könnten sie die Erkenntnis in Abidjan reifen lassen, daß das Land auch starke Partner in der Region braucht. Einer Strategieänderung stehen jedoch auch konkrete wirtschaftliche Interessen entgegen. Côte d'Ivoire beherrscht den Exportmarkt UEMOA. Eine Erweiterung der Handelslibera-

lisierung und Freihandelszone auf den gesamten ECOWAS-Raum würde vor allem eine Ausdehnung der Präferenzen auf zwei regionale Konkurrenten bedeuten, Nigeria und Ghana. Demgegenüber werden die Chancen zusätzlicher Exporte in diese beiden Länder als begrenzt bewertet. Eine Festschreibung des freien Personenverkehrs und der Niederlassungsfreiheit innerhalb der ECOWAS würde schließlich für Côte d'Ivoire bedeuten, daß es gegen die im Land bereits ansässigen und in das Land strebenden Staatsangehörigkeiten der Nachbarstaaten nicht vorgehen könnte, wenn dies innenpolitisch opportun wäre.

Senegal

Senegal teilt Côte d'Ivoires Skepsis gegenüber einem möglichen Ausstrahlen der politischen und wirtschaftlichen Instabilität Nigerias auf Westafrika im Falle einer Vertiefung der ECOWAS-Integration. Zudem könnte er seine Führungsrolle innerhalb der Frankophonie durch einen Staatenverbund mit Nigeria und Ghana abgeschwächt sehen. Andererseits ist es eben dieser Führungsanspruch, der ein Motiv für ein verstärktes Engagement Senegals in der ECOWAS sein könnte. Die UEMOA wird zu sehr von Côte d'Ivoire dominiert, um langfristig für politische Ambitionen Senegals attraktiv zu sein. Zusätzliche gewichtige Spieler im regionalen Machtpoker könnten die strategische Position Senegals verbessern. Senegals Bereitschaft, bei vergangenen ECOMOG-Operationen mitzuwirken, wenn auch nur für begrenzte Dauer, könnte ein Indiz für eine solche Interessendefinition sein. Sie ist jedoch auch ein Zeichen dafür, daß Senegal das Übergreifen regionaler Konfliktherde, insbesondere auf den Süden des Landes, fürchtet. Nach dem Austritt Mauretaniens gewinnt die ECOWAS für Senegal zusätzlich Attraktivität als System kollektiver Verteidigung in einer etwaigen Auseinandersetzung mit dem nördlichen Nachbarn. Wirtschaftlich dürfte die Kosten-Nutzen-Rechnung einer Freihandelszone ECOWAS für Senegal neutral ausfallen. Innerhalb der UEMOA sieht es sich bereits mit einem überlegenen Konkurrenten, Côte d'Ivoire, konfrontiert. Die regionalen Exportchancen sind begrenzt, allerdings auch die Furcht, von Produkten aus Ghana und Nigeria überschwemmt zu werden. Die geographisch relativ isolierte Lage Senegals läßt in Dakar die Frage aufkommen, was denn Senegal aus einer vertieften Integration und verstärkten Kooperation auf bestimmten Gebieten gewinnen könne, das ein besonderes Engagement in der ECOWAS wert wäre. Konsequenterweise fordern deshalb einige die Rückbesinnung auf eine Konföderation mit Guinea, Gambia, Guinea-Bissau und Kap Verde.

Burkina Faso und Mali

Unter den restlichen Staaten spielen derzeit vor allem Burkina Faso und Mali eine wesentliche Rolle – Burkina Faso als wichtigster Partner Côte d'Ivoires, Mali als Vermittler zwischen UEMOA und ECOWAS. Die politischen und wirtschaftlichen Verflechtungen zwischen Burkina Faso und Côte d'Ivoire sowie die persönlichen zwischen beiden Eliten sind derart eng, daß sich Burkina Faso kaum eine von Côte d'Ivoire unabhängige Position leisten kann. Gleichzeitig verfolgten seine populistischen Regime durchaus eine aktive Außenpolitik, die vor allem in der – wirtschaftlich lukrativen – Unterstützung von Rebellen Gruppen besteht, von Sierra Leone, über Liberia bis hin nach Angola. Eine weitere Forcierung der Xeno-

phobie in Côte d'Ivoire, die sich vor allem gegen die Zuwanderer aus Burkina Faso richtet, könnte zu einer Verschiebung im Interessenkalkül der Regierung des Landes führen. Anstelle der Nibelungentreue zu Côte d'Ivoire könnte die Suche nach anderen starken Partnern treten, die die Abhängigkeit vom großen Nachbarn mindern. Ähnliche Überlegungen sind vermutlich Hintergrund der Bemühungen Malis, eine Brücke zwischen UEMOA und ECOWAS zu bauen. Mali hängt ökonomisch weitgehend von Senegal und Côte d'Ivoire ab. Eine Veränderung dieser Konstellation durch Annäherung an Nigeria und Ghana sind in seinem Interesse. Auch hierfür ist die, wenn auch nur symbolische Beteiligung an der ECOMOG ein Beleg.

Die Rolle der anderen ECOWAS-Staaten in der Integrationspolitik ist begrenzt. Benin, Togo und Niger stehen vor dem Dilemma, einerseits in die Frankophonie Westafrikas eng ein- und mit Frankreich stark verbunden zu sein, andererseits von Nigeria in hohem Maße wirtschaftlich abzuhängen. Alle drei Staaten haben sich deshalb relative Zurückhaltung auferlegt. Togo hat zeitweilig innerhalb der ECOWAS eine Rolle gespielt, die sein wirtschaftliches und politisches Gewicht weit überstieg. Nach der nationalen und internationalen Delegitimierung des Eyadema-Regimes fehlt einer solchen Rolle derzeit die Basis.

Benin, Togo und Niger

Die politischen Kräfte Sierra Leones, Liberias, Guineas und Guinea-Bissaus sind weitgehend durch innenpolitische Konflikte absorbiert. Eine prononcierte regionale Agenda verfolgt allein das Liberia Charles Taylors. Allerdings mag man Versuche, sich den Zugriff auf attraktive Ressourcen in den Nachbarstaaten durch die Einsetzung von Marionettenregierungen oder Unterstützung von Kriegsherren zu sichern, nur begrenzt als integrationspolitischen Ansatz werten. Kap Verde ist regional zu isoliert und zudem zu klein, um als relevanter Akteur in der ECOWAS wahrgenommen zu werden.

Sierra Leone, Liberia, Guinea, Guinea-Bissau und Kap Verde

Fortentwicklung der ECOWAS

Es ist unwahrscheinlich, daß die ECOWAS ihre ehrgeizigen Integrationsziele, die es in den vergangenen 25 Jahre nicht erreicht hat, in den nächsten fünf Jahren verwirklichen wird. Dazu reicht weder die wirtschaftliche Ratio noch dürften die bestehenden politischen Gräben so schnell überwunden werden. Da auch die EU mehr als zögerlich zu sein scheint, ein REPA mit der gesamten ECOWAS zu schließen, dürfte darüber hinaus ein zentraler äußerer Anstoß fehlen. Am wahrscheinlichsten ist die Entstehung eines zweiten Integrationsblocks neben der UEMOA innerhalb der ECOWAS. Sein Kern besteht aus Nigeria und Ghana. Spannend ist die Frage, um wen sich dieser Kern erweitern wird. Zwar betonen Nigeria und Ghana, daß die Hauptkandidaten für die Erweiterung die Nicht-UEMOA-Mitglieder der ECOWAS sind. Doch dürfte eine vertiefte Integration mit Liberia, Sierra Leone, Guinea, Mauretanien, Kap Verde und Gambia für beide Staaten kaum attraktiv sein. Viel verlockender und wirtschaftlich, politisch und infrastrukturell sinnvoller wäre ein Zusammenschluß mit

Rasche Integrationsfortschritte unwahrscheinlich

Benin, Togo und Niger, bei ausreichender Phantasie auch mit Burkina Faso. Je nachdem, wie das Werben Ghanas und Nigerias um diese Länder ausfällt, wird sich die Zukunft der ECOWAS gestalten. Haben sie Erfolg, dürfte Côte d'Ivoire zunehmend eine Isolierung in der Region befürchten und auf den Integrationszug aufspringen.

Kompatibilität mit anderen Regionalorganisationen

ECOWAS und UEMOA

ECOWAS und UEMOA sind langfristig inkompatibel. Die UEMOA kann ihre Integrationsziele nur zu Lasten der ECOWAS realisieren. Der Konflikt kann auf dreierlei Weise gelöst werden: durch eine Auflösung der UEMOA, durch ein Scheitern der ECOWAS oder durch eine Herabstufung der UEMOA zu einer Kerngruppe der ECOWAS à la Schengen oder Euro-Zone. Welche Lösung zum Zuge kommen wird, hängt vom weiteren Schicksal der Ghana-Nigeria-Initiative ab.

Post-Lomé und REPA

Zwei oder mehrere REPA

Auf die Schwierigkeiten, die der ECOWAS durch den unterschiedlichen WTO-Status erwachsen, den die LDC einerseits und die Nicht-LDC andererseits genießen, wurde bereits hingewiesen. Selbst eine Differenzierung des Nicht-LDC-Status in *landlocked* und *vulnerable states* würde diese Schwierigkeiten nicht beseitigen, da weder Nigeria noch Côte d'Ivoire, Ghana und Senegal die bisher gehandelten Kriterien erfüllen, um in den Genuß einer solchen Einstufung zu kommen. Auf der Grundlage des gegenwärtigen REPA-Konzepts könnte eine ECOWAS-Freihandelszone scheitern, zumal die Bereitschaft der EU äußerst begrenzt scheint, die gesamte ECOWAS als einen Block bei der Aushandlung eines REPA zu behandeln. Andererseits ist nicht erkennbar, welchen Sinn zwei getrennte REPA mit den Staaten Westafrikas haben soll, die wiederum ihrerseits in einer Freihandelszone miteinander verbunden sind. Da innerhalb einer Freihandelszone alle Mitgliedsländer das gleiche Handelsregime gegenüber Dritten haben müßten, wären die Handelsvereinbarungen identisch. Unterschiede könnten allein in etwaigen Zusatzvereinbarungen liegen, etwa in temporären Kompensationszahlungen.

Empfehlungen

Leitlinien

Dies führt direkt zu Empfehlungen hinsichtlich der Möglichkeiten des BMZ, die ECOWAS zu fördern. Ihnen ist vorzuschicken, daß diese Möglichkeiten sowohl materiell als auch politisch beschränkt sind. Die nachfolgenden Empfehlungen beziehen sich deshalb nicht ausschließlich auf die Fördermöglichkeiten des BMZ. Sie schließen Empfehlungen mit ein, die vor allem von anderen Ressorts (so vom Auswärtigen Amt auf dem Gebiet des politischen Dialogs), von anderen Akteuren in der politischen und Entwicklungszusammenarbeit (z.B. von politischen Stiftungen) oder innerhalb der EU und internationaler Organisationen umzusetzen sind.

Die Diskussion von Förderansätzen muß die Aufnahmebereitschaft der ECOWAS-Mitgliedsländer berücksichtigen. Auf Gebieten, wo es grundsätzliche Differenzen zwischen den Mitgliedsländern gibt, bestehen kaum Möglichkeiten direkter Einwirkung. Allerdings kann indirekt zur Milderung oder gar Überwindung der Differenzen beigetragen werden. In anderen Bereichen, wo die Differenzen eher technischer Natur sind, kann direkte Beratung den Integrationsprozeß vorantreiben. Materielle Förderung sollte vor allem dort erfolgen, wo die Mitgliedsländer weitgehend Konsens erzielt haben, aber nicht über die materiellen Mittel verfügen, ihn auch umzusetzen.

Die entscheidenden politischen Integrationshemmnisse sind der Graben zwischen anglophonen und frankophonen Staaten der Region, der regionale Vormachtanspruch Nigerias und der Widerstand Côte d'Ivoires dagegen. Externe Akteure können in diesem schwierigen politischen Gefüge an drei Stellen ansetzen. Erstens ist eine verstärkte kritische Auseinandersetzung mit Frankreich über seine Politik gegenüber Westafrika dringend erforderlich. Angesichts der Neuorientierung in der französischen Afrikapolitik und der Notwendigkeit, bald über das weitere Vorgehen bei der Aushandlung eines REPA mit den Staaten Westafrikas zu entscheiden, ist jetzt hierfür innerhalb der EU der geeignete Zeitpunkt. Dabei muß auch über die weitere Zukunft des Franc-CFA erneut diskutiert werden. Selbst bei einer langsamen, schrittweisen Erweiterung der Währungszone der UEMOA wird ein Punkt erreicht sein, an dem die französische Regierung die Deckung der Währung aus der eigenen Staatskasse als unzumutbare Belastung empfinden wird. Darüber hinaus steht die Anbindung des Franc-CFA an Frankreich der Schaffung einer ECOWAS-Währungszone entgegen. Innerhalb der ECOWAS gibt es eindeutige Präferenzen für eine direkte Bindung der zu schaffenden westafrikanischen Einheitswährung an den Euro. Dagegen dürfte es in einer Reihe von EU-Ländern erhebliche Vorbehalte geben. Die unterschiedlichen Positionen zwischen EU und ECOWAS und innerhalb der EU hierzu gilt es zu klären.

Politischer Dialog mit
Frankreich

Innerhalb des EU-Kontexts ist auch eine Intensivierung des Dialogs mit Nigeria notwendig, so wie dies im Falle Südafrikas seit geraumer Zeit beobachtet werden kann. Selbst wenn die Präferenz der EU bei einem REPA mit UEMOA+ liegen sollte, kann Nigeria als Akteur nicht außer acht gelassen werden. Ohne eine Stabilisierung Nigerias kann die Entwicklung Westafrikas nicht gelingen. Bestandteil einer solchen Stabilisierungsstrategie muß auch die Einbindung Nigerias in die internationale Politik sein. Deutschland könnte hier eine wesentliche Rolle spielen. In puncto Regierungsberatung könnte Deutschland Nigeria durchaus wertvolle Hinweise geben, wie man trotz wirtschaftlicher Dominanz seine regionalen Interessen in einer Weise wahren kann, daß sie von anderen Staaten nicht als Bedrohung empfunden werden. Aber auch Côte d'Ivoire bietet nach einer Stabilisierung reizvolle Ansatzpunkte für Regierungsberatung in Sachen Regionalpolitik. Das Land scheint insbesondere nüchterner Kosten-Nutzen-Berechnungen hinsichtlich der wirtschaftlichen Vor- und Nachteile der Vertiefung der ECOWAS-Integration im Vergleich zur verstärkten Integra-

Einwirken auf Nigeria
und Côte d'Ivoire

Expertise für
Ausgleichsfonds

tion innerhalb der UEMOA zu bedürfen. Vor allem aber ist eine Verbreiterung der außen- und regionalpolitischen Debatte – sowohl inhaltlich als auch im Hinblick auf den Teilnehmerkreis – sowie deren Intensivierung vordringlich. Nicht nur Côte d'Ivoire und Nigeria bedürfen jedoch der Regierungsberatung in Sachen regionale Integration und Kooperation, sondern auch die anderen Mitgliedsstaaten – insbesondere jene, deren Administrationen große Schwächen in der Konzeption und Implementation von Politiken aufweisen. Geeigneter Ansatzpunkt für diese Form der Regierungsberatung könnten die in zahlreichen ECOWAS-Staaten mittlerweile geschaffenen Ministerien für regionale Zusammenarbeit sein.

Ein entscheidendes Integrationshemmnis in anderen Regionalverbänden hat innerhalb der ECOWAS noch keine Sprengkraft entwickelt: die Frage der Kompensation jener, die bei Errichtung einer Freihandelszone kurzfristig zusätzliche Kosten in Form von reduzierten Zolleinnahmen und verminderter Konkurrenzfähigkeit der heimischen Wirtschaft tragen müssen. Dies hat vor allem vier Gründe. Erstens sieht die ECOWAS eine finanzielle Kompensation jener Mitglieder vor, die von Handelsungleichgewichten negativ betroffen sind. Zweitens ist das Entwicklungsgefälle so groß, daß Exporte aus den halbwegs industrialisierten Ländern kaum eine Gefahr für die äußerst unterentwickelten Staaten sind, da deren Industrie bisher weder über das Know-how noch die Ressourcen verfügte, Konkurrenzprodukte herzustellen. Drittens sind vor allem durch informellen Handel die Märkte der kleineren Ökonomien und der Binnenstaaten mit den Produkten aus den einigermaßen industrialisierten Staaten derart durchdrungen, daß das Steigerungspotential sehr begrenzt ist, das mit der Schaffung eines regionalen Marktes verbunden wäre. Viertens ist die Abhängigkeit der kleineren Staaten und der Binnenländer von den größeren Ländern der Region so groß, daß sie den Konflikt mit ihnen kaum zuspitzen wollen. BMZ und EU sollten bei der Unterstützung von Ausgleichsmaßnahmen ihr Augenmerk daher weniger auf direkte finanzielle Hilfe richten, als vielmehr auf die Bereitstellung von Expertise für die Errichtung eines funktionierenden Finanzierungssystems, eines gerechten Verteilungsschlüssels und einer nachvollziehbaren, effektiven Mittelverwaltung. Die EU und Deutschland könnten hier mit Schlußfolgerungen aus eigenen Negativerfahrungen einen erheblichen Beitrag leisten.

Förderung des Aufbaus
von Steuersystemen

Darüber hinaus ist ein Beitrag zur Entwicklung effizienter und fairer Steuersysteme in den westafrikanischen Staaten unabdingbar. Nicht nur das Gelingen der Regionalintegration erfordert einen leistungsfähigen, liquiden Staat, sondern auch das Gelingen sozioökonomischer Entwicklung generell. Die ECOWAS-Mitglieder haben sich selbst zum Ziel gesetzt, binnen weniger Jahre indirekte Steuern zur wesentlichen staatlichen Einnahmequelle zu machen. Eine gemeinwohlorientierte Verwendung des Steuereinkommens und eine ebenso notwendige Verbesserung der Steuermoral sind aber nur zu erwarten, wenn den Prinzipien von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und *good governance* Geltung verschafft wird. Eine Fortführung und Ausweitung entsprechender Förderprogramme auf nationaler Ebene ist schon allein aus diesen Gründen unverzichtbar.

Die internationale Gebergemeinschaft hat weder das Recht noch die Möglichkeit, eine Korrektur des ECOWAS-Vertrages zu erwirken, um Defizite bei der Kompetenzverteilung zwischen den ECOWAS-Organen und bei der Zielformulierung auszugleichen. Ein solcher Effekt kann aber auch durch bevorzugte Förderung bestimmter Organe und Konzentration der Fördermittel auf spezifische Arbeitsbereiche der ECOWAS-Kooperation und -Integration erzielt werden. Drei ECOWAS-Institutionen bedürfen der Stärkung insbesondere in ihrem Verhältnis gegenüber anderen Organen: das ECOWAS-Sekretariat, der *Court of Justice* sowie das Regionalparlament. Sie sind potentielle Motoren der Integration sowie ein mögliches Korrektiv zu der Allmacht der Gipfeltreffen und dem dort herrschenden Voluntarismus. Bei allen dreien sollte der Schwerpunkt der Förderung auf dem Aufbau fachlicher Expertise liegen, ergänzt durch punktuelle Materialhilfen. Die Fachberatung für das Sekretariat sollte – zusätzlich zu den bereits definierten Prioritäten – Expertise für die Aushandlung eines REPA aufbauen. Die EU sollte auf eine Änderung der Ursprungsregelung für zollfreie Güter drängen, die in der geltenden Form nicht nur Auslandsunternehmen diskriminiert, sondern auch den Integrationswillen Senegals und Côte d'Ivoires beeinträchtigt.

Gezielte Förderung einzelner ECOWAS-Organen

Die ECOWAS legt ihren Schwerpunkt auf den Ausbau der physischen Infrastruktur. Da der Zustand des Straßen-, Telekommunikations- und Eisenbahnnetzes sowie der Energie- und Wasserversorgung sowohl ein zentrales Entwicklungs- als auch Integrationshemmnis ist, verdient sie hierin selektive materielle Unterstützung. Der ECOWAS sollte als Bedingung eine klare Prioritätensetzung abverlangt werden. Insbesondere sind für den Aufbau der regionalen Infrastruktur Konsequenzen daraus zu ziehen, daß die Instandhaltung der regionalen Verkehrswege durch Sierra Leone und Liberia, wohl auch durch Guinea und Guinea-Bissau, kurz- bis mittelfristig aufgrund der anhaltenden gewaltsamen Konflikte unmöglich sein wird. Hieraus ergibt sich die besondere Notwendigkeit, Senegal nicht noch mehr in eine regional isolierte Position abgleiten zu lassen.

Förderung ausgewählter Infrastrukturprojekte,...

Darüber hinaus sollte das BMZ versuchen, seinen allgemeinen entwicklungspolitischen Zielen in der sektoralen Kooperation innerhalb der ECOWAS mehr Geltung zu verschaffen, insbesondere der Bekämpfung der Armut und der Schaffung menschenwürdiger Lebensumstände sowie der Förderung des ökologischen Gleichgewichts und der Bewahrung natürlicher Lebensgrundlagen. Das Instrumentarium regionaler Organisationen zur Bekämpfung der Armut ist begrenzt, jedoch könnten erhebliche Wohlfahrtseffekte bei der transnationalen Förderung marginalisierter ländlicher und städtischer Gemeinschaften in Grenzregionen entstehen. Im Mittelpunkt der Bemühungen um Umwelt- und Ressourcenschutz müssen weiterhin die Sahelzone, die Siedlungsagglomeration zwischen Accra und Lagos sowie die ökologisch zunehmend verwüsteten Gebiete im Niger-Delta und in anderen Zentren der Ausbeutung mineralischer und forstwirtschaftlicher Rohstoffe stehen. Geeignete Kooperationspartner könnten hierfür die jeweiligen *technical commissions* sein.

...der Armutsbekämpfung...

...und der politischen
Kooperation

Die innerhalb der ECOWAS ausgeprägten Ansätze zur politischen Kooperation auf der Basis gemeinsamer Werte und zur außen- sowie sicherheitspolitischen Zusammenarbeit sind förderungswürdig. Dies gilt insbesondere für den Konfliktmechanismus, wobei jedoch abgewartet werden sollte, inwiefern es den ECOWAS-Mitgliedern mit der Umsetzung der Beschlüsse des Sicherheitsrats wirklich ernst ist. Vordringlich ist in diesem Bereich die Entwicklung von Mechanismen für den intraregionalen Interessenausgleich. Hier könnte insbesondere die EU mit wertvollen Erfahrungen dienen. Effektive Krisenprävention innerhalb der ECOWAS bedingt aber auch äußeren Druck auf jene Staaten, die Konflikte durch Waffenlieferungen und die Bereitstellung von Operationsbasen für Rebellengruppen aktiv fördern: Côte d'Ivoire, Burkina Faso, Liberia, Guinea-Bissau und Togo. Sollte die Umsetzung des Konfliktmechanismus voranschreiten, sollte von deutscher und europäischer Seite der Schwerpunkt auf der Stärkung der Analysefähigkeit der FrühwarnEinheiten und der Handlungsfähigkeit der politischen Organe des Mechanismus sowie auf der Ausbildung der *stand-by forces* liegen.

Verbreiterung des außen-
und sicherheits-
politischen Dialogs

Eine Möglichkeit, die außen- und sicherheitspolitische Zusammenarbeit innerhalb der ECOWAS zum Vorteil der regionalen Konfliktbewältigung durch direkte Intervention zu verstärken, besteht für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit nur in geringem Maße. Solange die Staatspräsidenten die nationalen Interessen ihrer Länder uneingeschränkt und ohne Zwang zur öffentlichen Rechtfertigung definieren können und solange diese Definitionen miteinander konfliktieren, werden hier weiterhin große Hürden zu überwinden sein. Auch wird der Integrationsprozeß aufgrund dessen immer wieder Verwerfungen erleben. Es gilt, an der alleinigen Definitionsmacht der Präsidenten zu rütteln. Parlamente, Interessenverbände, Nichtregierungsorganisationen, Medien und die Wissenschaft bedürfen der Unterstützung, um außen- und sicherheitspolitische Expertise zu entwickeln und geltend zu machen. Die sogenannten Positivmaßnahmen sollten nicht nur zur Gestaltung der innenpolitischen Verhältnisse, sondern auch zur Formulierung der Außen- und Sicherheitspolitik des Partnerlandes eingesetzt werden. Dies gilt in gleichem Maße für den Politikdialog und die politische Konditionalität. Es ist nicht einzusehen, daß Menschenrechtsverletzungen durch autoritäre Regime im Inland härter sanktioniert werden als massive Menschenrechtsverletzungen halbwegs demokratischer Regierungen bei der Kriegführung im Ausland. Handlungsbedarf besteht hier vor allem im Falle Liberias, aber auch Côte d'Ivoires und Burkina Fasos.

Vertrauensbildung und
Interessenformierung

Anders als in anderen Regionen Afrikas, insbesondere des südlichen und Ostafrikas, sind die Klüfte zwischen den Eliten der Mitgliedsländer in Westafrika relativ groß – vor allem zwischen den anglophonen und frankophonen, aber auch zwischen in der Vergangenheit eher sozialistisch und konservativ-autoritär orientierten Eliten. Gemeinsame universitäre Einrichtungen und Schulungszentren in der Region können dazu beitragen, Perzeptions- und Kommunikationsdefizite abzubauen sowie wechselseitiges Vertrauen zu schaffen. Zudem könnten sie die nationalen Ausga-

ben für tertiäre Bildung entlasten. Sie könnten letztlich zur Schaffung einer Koalition jener beitragen, die an der ECOWAS-Integration interessiert sind. Ansätze hierzu gibt es bereits auf verschiedenen Ebenen. Regionale Dachverbände für Interessengruppen und Nichtregierungsorganisationen werden geschaffen, Diskussionsforen unterstützt, nationale Organisationen versucht man vom Nutzen der Regionalintegration zu überzeugen. Bisher war jedoch die Tragweite dieser Förderansätze begrenzt.

Schließlich muß die verstärkte Förderung von regionaler Integration und Kooperation auch zu einer Veränderung von Verfahren und Strukturen auf Geberseite führen. Problematisch erscheint beispielsweise die Aufteilung der Region auf zwei Referate des BMZ. Verfahren und Strukturen sind in den Durchführungsorganisationen noch immer länderspezifisch und erschweren damit die Planung, die Abwicklung und das Monitoring von Regionalprojekten.

Innere Struktur

Abkürzungen

ADB	African Development Bank
AKP	(Länder) Afrikas, der Karibik und des Pazifik
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CEAO	Communauté Economique de l'Afrique de l'Ouest
CEMAC	Central African Economic and Monetary Community
EAC	East African Community
ECOMOG	ECOWAS-Monitoring Group
ECOWAS	Economic Community of West African States
HDI	Human Development Index
LDC	least-developed countries
MRU	Mano River Union
REPA	Regional Economic Partnership Agreements
RUF	Revolutionary United Front
SACU	Southern African Customs Union
SADC	Southern Africa Development Community
TLS	Trade Liberalisation Scheme
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine
UNO	United Nations Organization
WACCI	West African Chambers of Commerce and Industry
WAMA	West African Monetary Agency
WTO	World Trade Organization